R. UNIVERSITÀ DI PADOVA

LEZIONI

DI

Diritto Internazionale

tenute dal Chiar.mo Prof.

ENRICO CATELLANI

ANNO ACCADEMICO 1915 - 16

" LA LITOTIPO "
Officine Grafiche Dott. A. Milani - Padova
1916

CAPITOLO I°

Concetto e caratteri del diritto internazionale.

Il diritto internazionale è il complesso delle norme giuridiche che si riferiscono alla vita sociale degli Stati nella società internazionale.

La sostanziale diversità che intercede tra la convivenza degli Stati nella società internazionale e la convivenza degli individui nell'interno dello Stato spiega la differenza esistente fra i sistemi di diritto che governano queste due specie di società.

Il parallelismo fra i rapporti sociali degli Stati nell'umanità e degli individui nei rispettivi Stati si manifesta soltanto in quanto, per entrambi i casi, si tratta di entità giuridiche, che indipendentemente dalla loro volontà, appartengono ad un dato gruppo sociale dal quale non possono prescindere sia nella loro esistenza, che nei loro atti. Nell'uno e nell'altro caso manca un contratto dei singoli che costitui-

scano il gruppo con un atto della loro volontà e che di loro volontà possano poi sottrarvisi. Ne v'è chi accetti oggi nella sua forma genuina la teoria contrattualista che suppone gli individui prima isolati, poi volontariamente unitisi in gruppi abdicando a certe facoltà e diritti, pur di godere i vantaggi della vita comune. Questa teoria viene smentita dal fatto che i primi nuclei sociali che vediamo emergere dall'orda barbarica sono il gruppo famigliare, indi il gentilizio, fondati entrambi sul vincolo che prima d'ogni altro si fece sentire fra gli uomini: il vincolo del sangue. Non può quindi avvenire – come sostiene il Rosseau – che gli individui, giunti ad un determinato grado di civiltà, sono per forza centripeta tratti ad unirsi in gruppi sociali; chè anzi dal maggior grado di civiltà si sviluppa quella forza centrifuga la quale dà agli individui il modo di affermare sempre più, nel gruppo preesistente, la propria individualità e indipendenza.

Esclusa quindi ogni idea di contratto sociale, dobbiamo ammettere che la convivenza

sia degli individui nel gruppo, sia dei gruppi nei nuclei maggiori (comuni, provincie, stati, federazioni di stati, società internazionale) è ovunque il risultato del fatto sociologico. È l'intersecarsi multiforme delle condizioni di vita che rende impossibile a ciascun gruppo o individuo di prescindere dagli altri gruppi e individui e che gli fa subire profondamente l'influenza della società cui appartiene.

Individui e Stati appartengono egualmente ad una collettività nel senso sociologico, ma tolto questo aspetto, il parallelismo fra la pertinenza dei primi allo Stato e dei secondi alla società interstatuale cessa; nè v'è altra identità di forma o di costituzione.

Nelle associazioni di individui dopo il <u>fatto sociologico</u> si forma il <u>fatto giuridico</u> del gruppo costituzionalmente organizzato. Non solo vi sono rapporti di indipendenza derivati dalle esigenze immanenti della vita sociale, ma si forma una <u>interdipendenza giuridica</u> in quanto esiste lo <u>Stato</u>, a cui tutti appartengono, la <u>sovranità</u> da cui tutti dipendono, e tutto un

ordinamento legislativo, che è un comando dell'autorità sociale, la quale discende ugualmente su tutti. Nell'apparato costituzionale e legislativo dello Stato, che si va formando sulla base indistinta del gruppo nel senso sociologico, la pertinenza dell'individuo singolo al gruppo sociale ha trovato, nella condizione attuale della civiltà, l'espressione più completa.

Nei rapporti fra Stati il vincolo sociologico è identico a quello esistente fra gli individui nelle loro relazioni reciproche, le influenze economiche, intellettuali e morali fra i gruppi sociali fortemente si determinano, si allargano e si intensificano, l'interdipendenza, conseguenza indispensabile della coesistenza, si afferma ognor più ampia e completa, i progrediti mezzi di trasporto e di comunicazione rendono più intensi e più forti i mutui legami; però manca sempre alla società internazionale il vincolo costituzionale e con esso l'esistenza e il comando d'una autorità superiore.

Sogliono gli scrittori di diritto internazionale accennare ad una civitas gentium maxi-

ma fra gli Stati, che dovrebbe essere analoga alla civitas gentium parva dello Stato. Ma mentre questa ha reale esistenza, la prima non esiste se non come fine ideale, poichè « tale socialità, a differenza di quanto è accaduto per quella degli individui in ciascuno Stato, non ha trovato ancora espressione concreta nella formazione d'uno Stato degli Stati, o per lo meno in quella d'una federazione, sia universale, sia limitata ai soli Stati appartenenti al medesimo gruppo di civiltà, che costituisca una entità per sè stante e dotata di poteri e di volontà superiori e distinte da quelle dei singoli Stati subordinati o confederati.

Le così dette leggi internazionali o sono consuetudini spesso limitate ad un solo Stato o ai rapporti fra due Stati o sono convenzioni per cui due o più Stati si assoggettano ad una certa condotta, raramente si tratta di convenzioni estendentisi a tutti gli Stati. (Es: l'Unione postale, l'Unione telegrafica, la Dichiarazione di Parigi del 1856 per il diritto marittimo ecc.)

Non v'è pertanto nella società giuridica

degli Stati alcun comando derivante da una autorità superiore e che scenda con forza egualmente obbligatoria su tutti, ma - come vedemmo - una regola consuetudinaria, o un contratto tra consociati che giungono ad una stessa conclusione e che si sottopongono ad una norma identica di condotta. La forma esteriore di sviluppo di queste norme è uguale a quella delle norme derivanti dall'autorità legislativa dello Stato, ma il loro valore è diverso trattandosi di convenzioni per cui Stati, liberi prima di aderire o no, poi di sottrarvisi quando vogliono, vanno d'accordo per l'osservanza d'una regola comune. Ciò dà il concetto della differenza sostanziale e della diversità d'indole originaria e di attitudine di sviluppo del diritto internazionale rispetto ai singoli diritti dei vari Stati.

Si obbietta a questa distinzione osservando che il concetto, secondo il quale la norma discende dall'autorità superiore e distinta dai consociati, è un concetto ormai oltrepassato e sostanzialmente incompleto. Infatti il diritto ha origine

spontánea, e, invece di scendere dall'alto, rampolla dalla coscienza stessa dell'uomo con le consuetudini e con le tendenze particolari degli individui che devono osservare le norme. E si citano esempi di desuetudine di leggi non revocate, di consuetudini sostituentisi a leggi od a consuetudini precedenti, di tutti insomma quei casi in cui la legiferazione sopra un dato argomento non fa che ratificare una norma di condotta già consuetudinaria. Chè del resto, anche quando la norma è imposta dall'autorità superiore, l'essenziale dell'obbligo in essa contenuto non è l'imposizione e la costrizione, ma piuttosto la generale persuasione della necessità d'una determinata condotta per raggiungere un determinato fine. Orbene - si suol domandare - le consuetudinarie norme internazionali, derivanti da comuni convinzioni formatesi e saldamente radicatesi nella coscienza dei vari Stati, non possono forse essere valide norme anche senza partire da un comando superiore?

Invero con ciò si sposta la questione che

non verte sulla contestazione del carattere giuridico delle norme internazionali - di che non v'è dubbio - ma sull'affermazione delle diversità che, a prescindere dagli elementi fondamentali, identici riassunti nella frase: sviluppo spontaneo del diritto nelle condizioni della società, sosteniamo esistere fra le norme consuetudinarie e convenzionali del diritto internazionale e le norme vigenti nello Stato, sia per la loro uniformità, sia per le garanzia delle loro durata e della loro applicazione, sia per le cause del loro estinguersi e del loro mutamento.

Nello Stato v'è bensì uno sviluppo spontaneo del diritto, ma esso ha per risultato unità e coordinamento di norme e di consuetudini in quanto esiste l'autorità legislativa, e garanzia di esecuzione delle obbligazioni in quanto esiste l'autorità giudiziaria, cui le parti in controversia possono ricorrere e il cui giudizio costituisce una norma definitiva e obbligatoria per entrambe. Nella società internazionale l'una e l'altra autorità manca; onde, mentre da un lato l'unità e il coordinamento delle norme e delle consuetudini si ren-

de impossibile e, pur trovandosi gli Stati generi-camente d'accordo su certi principi fondamenta-li, sono discordi per il loro contenuto specifico. dall'altro, quando sorga fra loro una controver-sia, la decisione spesso agli stessi contendenti. Se uno Stato contraente afferma che manca per l'esecuzione d'una clausola d'un trattato la con-dizione "rebus sic stantibus" e l'altro contraente sostiene il contrario, non v'è autorità alcuna che possa decidere tra loro; gli Stati restano quindi indipendenti nella decisione e il conflitto sarà risolto, o con l'adattarsi dell'uno all'opinione dell'altro, o con una transazione, o - ultima ratio - con la guerra.

Ciò appare non soltanto nei rappor-ti internazionali di pace, ma anche - e recen-temente si vide - in quelli di guerra, a cui si riferiscono le Convenzioni delle due conferenze dell'Aja (1899 e 1907), che codificano tutto il dirit-to di guerra, e la Dichiarazione di Londra (1909), rela-tiva al diritto di guerra marittimo. Allo scop-pio della guerra son già passati vari anni dal-la stipulazione di tali Convenzioni e possono ve-

rificarsi dati di fatto non prevedibili o dati rispetto ai quali i nuovi mezzi di guerra hanno sconvolto ogni previsione. Ma gli apprezzamenti delle nuove condizioni con le modificazioni, che devono derivarne per le regole di condotta, restano determinate unicamente dal parere degli Stati già contraenti, ora belligeranti. È naturale che gli individuali apprezzamenti - discordi sempre - delle condizioni modificatrici delle norme di condotta diventino vieppiù contradditori fra Stati belligeranti e ciò porta ad un altro grave inconveniente: l'infinito accrescimento delle rappresaglie, cioè di quei atti commessi da Stati che li sanno contrari al diritto, ma che li fanno per rispondere ad altri atti contrari al diritto - o creduti tali - compiuti dai loro avversari. Quindi se uno Stato ritiene di non dover più eseguire una determinata norma, l'altro, ritenendo la norma anteriore ancora applicabile, considera l'atto contrario al diritto e ricorre a rappresaglie. La vittima di queste, ritorce sull'avversario l'accusa della violazione iniziale e rincara

la rappresaglia propria. Di qui il rimbarbarimento della guerra moderna.

Tutto ciò per il difetto di costituzione, di sviluppo e di coordinamento della società internazionale e per la mancanza dell'autorità suprema che possa costringere gli Stati, onde ciascuno di essi può, deve e vuole sostituirsi all'ottima regola di diritto internazionale che dovrebbe essere e sarà fatta valere dal potere della futura autorità suprema a cui tutti gli Stati dovranno soggiacere. Ma attualmente essa manca e dalla sua assenza derivano e deriveranno tutte le lacune e i difetti che possono riscontrarsi nel diritto internazionale.

*
* *

Dalla diversa natura del diritto internazionale rispetto ai diritt positivi dei singoli Stati, deriva che lo studio del primo dev'essere fatto in modo del tutto diverso da quello dei secondi. Volendo considerare il diritto internazionale con perfetto parallelismo rispetto al diritto interno, apparentemente si potrà costruire un edificio completo ma che non corrispon-

derà alla realtà. Conviene infatti avere sempre presente le caratteristiche di questo diritto che siamo venuti lumeggiando: la mancanza di uniformità e di coordinamento delle sue norme; la mancanza d'ogni superiore autorità legislativa e giudiziaria e la conseguente piena libertà d'ogni Stato di restare fedele o meno alla norma che egli stesso ha stipulato. L'esperienza anche attuale, ha provato come perfino quei patti, nei quali sembrava essersi ormai definitivamente raccolto il consenso di tutti gli Stati, sieno, al pari degli altri, revocabili e denunciabili da ogni contraente. Così ha fatto la Francia nel 1914 per le Convenzioni dell'Aja relative al divorzio, alla tutela, al matrimonio, ecc. nei rapporti internazionali.

Si richiede pertanto nello studio del diritto internazionale anzitutto la determinazione della società in cui esso si svolge, e dei membri di essa – gli Stati – che ne sono i soggetti, tenendo conto che lo sviluppo dei rapporti internazionali non avviene completamen

te fra tutti gli Stati del mondo, ma in una cerchia limitata di Stati ugualmente civili. Come nel passato i tre elementi differenziatori: etnico, etnico-imperialistico e religioso determinarono nella società internazionale le distinzioni fra i greci (e poi ellenizzati) e i barbari; fra i Romani e gli hostes e i peregrini; fra i popoli cristiani e i non cristiani, così attualmente al moderno elemento differenziatore - quello della civiltà comune - corrisponde la distinzione fra Stati di civiltà europea e Stati di civiltà diversa. E si può dire che tuttora - nonostante la progressiva tendenza all'universalità - soltanto i primi vengono riconosciuti nella società internazionale come personalità complete, mentre gli altri Stati vi sono ammessi piuttosto in qualità di sudditi.

Determinata l'ampiezza della base sociale si deve passare allo studio particolare dei rapporti internazionali, che nella sua cerchia si svolgono, considerandoli sia rispetto ai legami convenzionali fra i vari Stati

sia rispetto alle regole esistenti nell'ordine comune di tutti gli Stati e all'ordine positivo dato loro da tutti gli Stati con unanime codificazione o da un gruppo ristretto di essi o da uno Stato solo che, nelle proprie consuetudini, regoli in un dato modo la sua condotta nei rapporti internazionali. Così si arriva ad un concetto esatto dell'ordinamento giuridico dei rapporti internazionali. Si tratta però di costruire un edificio dove non v'è un sicuro ordinamento convenzionale e consuetudinario; dove conviene esaminare consuetudini generali e particolari, non di rado discordi, e se ne deriva un sistema piuttosto pieno di contraddizioni che simmetrico, ma corrispondente alla verità.

E appariranno infondate le accuse di coloro che, non tenendo conto della imperfezioni di questo edificio, pretendevano che il diritto internazionale dovesse agire in modo diverso(*)

(*) Sull'argomento trattato in questo I capitolo confronta: E. Catellani. – I caratteri specifici della società internazionale – in Riv. di Diritto internazionale Ser. IIª, vol. IV°, fasc. III e IV.

CAPITOLO II°

I soggetti del diritto internazionale. Gli Stati e loro distinzioni.

La prima indagine da farsi è quella relativa ai soggetti del diritto internazionale. Tali soggetti non possono essere che gli Stati cioè certe collettività costituite in modo autonomo in un luogo ben definito, le quali possono rappresentare, tanto nel mantenimento dell'ordine e del sistema giuridico interno, quanto nei rapporti con altri territori, una persona ben definita e distinta.

Altre collettività, che mancano di tale costituzione sono persone giuridiche nell'interno dei singoli Stati, ma non hanno personalità nel diritto internazionale, poiché in esso non appaiono come soggetti e la loro subbiettività è rappresentata dallo Stato cui appartengono. Così le

associazioni religiose o politiche, che abbracciano gli individui indipendentemente dall'appartenere loro a Stati diversi, non possono avere importanza nel diritto internazionale, non in quanto esso neghi a tali collettività il loro valore, ma unicamente perchè, nella tutela dei diritti internazionali e nella società internazionale o degli Stati, le sole personalità aventi importanza sono gli Stati medesimi.

Ora come gli Stati sono le sole persone nel diritto internazionale, così le distinzioni degli Stati in varie categorie non devono esser fatte se non in quanto interessano il diritto internazionale stesso, cioè dal punto di vista delle diverse attitudini di questi Stati ad esercitare la loro funzione nei rapporti internazionali. Per noi non hanno importanza le distinzioni - costituzionalmente importantissime - di Stato repubblicano, monarchico, parlamentare, costituzionale, ecc.; ci interessa invece distinguere le forme degli Stati soltanto in quanto modificano o le attitudini degli Stati a rappresentare gli interessi collettivi o la forma

di esplicazione di queste attitudini.

Le due fondamentali distinzioni degli Stati si riferiscono:

I. alla pienezza o alla limitazione della sovranità. Distinzione questa importantissima perchè i rapporti internazionali sono fatti valere diversamente, se uno Stato è libero o subordinato ad altri.

II alla complessità o alla semplicità della sua organizzazione. Distinzione pure importante, perchè nello Stato semplice c'è una sola volontà per tutto lo Stato che agisce come se fosse un singolo individuo; nello Stato composto c'è una complessità di più volontà che costituiscono la volontà dello Stato nei rapporti internazionali.

Non si può negare che lo Stato ideale sia lo Stato pienamente sovrano e semplice nella costituzione territoriale della sua sovranità; tipico esempio: lo Stato Italiano, in cui v'è sovrano unico, poteri rappresentativi unici e, in modo uguale ed uniforme si irradiano i comandi dell'autorità centrale su tutto il territorio. Comunque lo Stato può talvolta uscire dalle condizioni nor-

mali, o per non essere più semplice pur essendo sovrano, o per diventare meno sovrano pur restando semplice, o per essere al tempo stesso nè pienamente semplice, nè completamente sovrano.

*
* *

Rispetto al primo degli accennati criterî di divisione, cioè riguardo all'ampiezza della sovranità, possiamo distinguere:

a) Stati sovrani che rappresentano la forma normale dello Stato non dipendente da altri nè per i suoi poteri, nè per l'espressione della sua sovranità.

b) Stati semi-sovrani che dipendono dalla volontà d'altri Stati o per la costituzione stessa della loro sovranità o per l'espressione di essa. Nel primo caso abbiamo lo Stato vassallo (residuo della formazione feudale), che è uno Stato dipendente da un altro, di cui è satellite per il modo stesso con cui la sua sovranità si forma e si costituisce. È una delegazione ed una investitura dello Stato superiore, subordinata alla quale è la sovranità dello Stato inferiore. Tale era un tempo la condizione della Bulgaria rispetto alla

Turchia (fino alla Dichiarazione del 1908), tale era ed è tuttora quella dell'Egitto, rispetto alla Turchia, almeno finchè il futuro trattato di pace non lo farà passare all'Inghilterra. Così dicasi degli Stati vassalli dell'India, dove, ad ogni succedersi di sovrano, il governo inglese dà l'investitura al sovrano nuovo. Da questo loro vassallaggio deriva che, pur avendo una sovranità delegata nei rapporti interni, non hanno alcuna autonomia nei rapporti internazionali, nè possono – per quanto grandi essi sieno – avere rappresentanze e trattati con gli Stati esteri e neppur tra loro, se non attraverso il tramite del governo inglese. I rapporti internazionali quindi, sono riservati allo Stato superiore che, dando l'investitura per i rapporti interni, non la dà però per i rapporti internazionali.

Nel <u>secondo caso</u> troviamo lo <u>Stato protetto</u> in cui la sovranità subordinata dello Stato inferiore non consiste in una delegazione dello Stato superiore, che ha pieno potere sullo Stato inferiore, ma nella cessione di parte dei poteri dello Stato che diventa inferiore ad un altro

che diviene superiore. Non abbiamo qui - come nel primo caso - la creazione iniziale d'uno Stato derivante dal superiore, ma la rinuncia d'uno Stato già esistente e che non deve la propria creazione ad altri, limitata alla gestione degli affari esteriori; c'è una sovranità per sè stante che rinuncia a favore di altri alla gestione dei suoi affari esteri o alla gestione autonoma di essi: si verifica una limitazione alla preesistente personalità dello Stato inferiore. Una forma di protettorato è rappresentata per es. dallo Stato di Tunisi, soggetto alla Francia (trattato del Bardo - 1881), dalla Repubblica di San Domingo e da quella di Haiti, soggette, la prima per un trattato di pochi anni or sono, la seconda per un trattato di pochi mesi fa, agli Stati Uniti. Si ha qui l'amministrazione e lo sviluppo della sovranità dello Stato protetto; che si esplica per opera propria, si ha pure la successione al trono o l'elezione del presidente, che avviene senza investitura da parte dello Stato protettore; ma, o s'è completa rinuncia, o per lo meno subordinazione della gestione degli af-

fari esteri all'autorità dello Stato protettore.

Fatto assai importante da osservare è che queste forme di Stato vassalli e protetti sono forme vive, che si trovano in perpetuo moto e in continua riforma. Gli Stati vassalli o protetti rappresentano un momento storico di <u>generazione</u> dello Stato vassallo da una provincia che si stacca dallo Stato, o di <u>assoggettamento</u> dello Stato autonomo da parte di un altro Stato, nel qual caso il protettorato è una transazione per lo Stato inferiore, che non riesce a conservare la sua indipendenza, e lo Stato superiore, che non può assoggettarlo completamente. Ora è naturale che, nello sviluppo dei rapporti fra due Stati, le relazioni fra loro intercedenti non possano restano sempre identiche alle originarie. Così per l'Egitto e la Bulgaria avvenne che dal momento dei primi decreti d'investitura (1841 per l'Egitto – 1878 per la Bulgaria), questi due Stati acquistarono sempre maggiormente le funzioni di Stati autonomi sì che, anche continuando a dipendere dalla Turchia, erano giunti a somigliare agli Stati pro:

tetti. Altri invece, come la Birmania rispetto al-l'Inghilterra ed il Madagascar rispetto alla Francia, finirono con l'annessione perfetta. Così il reame di Tunisi, che coll'accennato trattato del 1881 diventa Stato protetto, vide così svilupparsi l'ingerenza francese, da divenire somigliante allo Stato vassallo. Da tutto ciò si vede come queste formazioni nello sviluppo storico successivo sono in continuo movimento verso la completa autonomia o il completo assoggettamento mentre si possono gli Stati facilmente ascrivere all'una o all'altra categoria, la realtà dei rapporti non risponda quasi mai alla definizione originaria.

*
* *

Dal secondo punto di vista (complessità o semplicità dell'organizzazione) vedemmo come la distinzione in Stati semplici e composti presenti notevole importanza nel diritto internazionale, non perchè nei secondi ci sia la limitazione di una sovranità ad un'altra, ma bensì un parallelismo di più sovranità nello stesso Stato, a differenza dello Stato semplice, do-

ve la sovranità è unica. Esistono due categorie di Stati complessi: 1° unione, 2° federazione.

I° L'unione di due o più Stati (ma specialmente di due) si ha quando, pur restando territorio, amministrazione e ordinamento legislativo distinti, c'è un elemento di sovranità comune che è per es. il capo dello Stato o la camera legislativa; es. i granducati di Mecklenburg-Schwerin e Mecklenburg-Strelitz. Le unioni di Stati (specialmente di Stati monarchici) si suddistinguono in due categorie:

a) unioni personali quando è comune ai due Stati la persona del sovrano o, accidentalmente, la serie di persone rappresentata da una dinastia;

b) unioni reali quando la costituzione stabilisce che, indipendentemente dalla comunanza d'un sovrano o d'una dinastia, la persona del sovrano sia comune.

Furono unioni personali l'Inghilterra e l'Hannover fino al 1838 e l'Olanda e il Lussemburgo fino al 1890, perchè ebbero fino a questo tempo comunanza di dinastia, ma diverse leggi di successio-

ne al trono prevalendo, sia nell'Hannover che nel Lussemburgo, la legge salica, e non invece negli altri due Stati: onde avvenne che, morto Guglielmo IV° d'Inghilterra e Guglielmo III° d'Olanda, salirono rispettivamente sui due troni d'Inghilterra e d'Olanda Vittoria e Guglielmina, ma sui troni di Hannover e Lussemburgo non potè salire se non il parente – sia pur meno prossimo – di sesso maschile e così i quattro Stati si divisero. Unione reale organica fu – sino al 1905 – quella della Svezia e della Norvegia, tale cioè che, anche cessata la dinastia, se ne sarebbe fatta un'altra comune. Attualmente è unione reale l'Austria-Ungheria provvedendosi sempre perchè l'imperatore d'Austria sia anche re d'Ungheria e viceversa. Di tali unioni il diritto internazionale non può non tener conto perchè modificano i rapporti internazionali in confronto di quello che essi sarebbero quando gli Stati fossero autonomi. Così per la rappresentanza diplomatica e per la tutela dei cittadini all'estero, che nelle unioni procede in forma coordinata e quasi unitaria, cosa che non avviene se gli Stati sono distinti.

II°. <u>La federazione</u> si può dire la perpetuazione e la cristallizzazione di una alleanza (foedus); ciò risulta dall'indagine delle forme federative antiche, imitate poi nell'età moderna. Così nell'evo antico troviamo le federazioni greche, così ora la federazione Svizzera derivante da un'alleanza di Stati indipendenti unitisi per resistere ad una minaccia, la cui persistenza fece consolidare il trattato d'alleanza, che ebbe origine per la necessità della difesa. Analogamente la Confederazione germanica, fino alla fondazione dell'impero, e quella delle colonie inglesi d'America, emancipatesi dall'Inghilterra nel 1776 - 78. Da queste consolidazioni costituzionali d'una alleanza derivano le federazioni così dette <u>classiche</u>, imitate modernamente da tanti altri Stati (Es. le altre federazioni americane, l'Australia, l'Africa del Sud ecc.). Le federazioni si possono distinguere in due categorie:

a) <u>confederazioni di Stati</u>, che si potrebbero paragonare nei rapporti di diritto pubblico alle società in accomandita nel diritto commerciale. Gli Stati federati conservano (come la Germania

prima dell'Impero e la Svizzera prima del '48) la loro piena sovranità, ma mettono in comune una parte dei loro interessi, per cui si costituisce una rappresentanza comune che ha poteri delegati dai singoli Stati per rappresentarli tutti. Si ha un potere federale, che è una delegazione di consociati, e un doppio ordine di sovranità rappresentato dall'anteriore forma di sovranità, che esiste tuttora per ciò che non è messo in comune, e dal potere federale che esiste per ciò che è stato messo in comune.

b) Stato federale in cui c'è un solo potere sovrano (specialmente nei rapporti con l'estero) che è il potere federale, e gli Stati originari sono collettività contenute nello Stato federale, che costituisce un'unica personalità nei rapporti esterni, pur conservando essi completa autonomia per i rapporti interni. È naturale però che avendo tali Stati piena autonomia interna, abbiamo indiretta efficacia anche nel diritto internazionale. Così per gli impegni degli Stati Uniti verso altri Stati per la tutela dei loro cittadini, l'applicazione di tali obblighi dipende dalle rego-

le e dalle magistrature dei singoli Stati federati. Nel facilitare o difficultare gli obblighi dello Stato federale, lo Stato federato ha tale importanza nel diritto internazionale, quale non l'hanno le provincie e i comuni d'uno Stato.

La neutralizzazione e sue modalità.

Alle modificazioni della personalità degli Stati interessanti il diritto internazionale, appartiene la neutralità perpetua o neutralizzazione, a torto da taluni ascritta alle modificazioni della sovranità, e non avente che un'analogia di fatto con la neutralità dichiarata da uno Stato in caso di guerra tra altri Stati. Gli Stati perpetuamente neutrali conservano tutti gli elementi della piena sovranità, soltanto s'impegnano - e naturalmente con quelle limitazioni, che hanno tutti gli accordi a lunga scadenza, specialmente nel diritto internazionale - a non prender parte ad alcuna guerra offensiva, sia che l'iniziativa parta da loro, sia che essi si stringano in alleanza con Stati belligeranti. Mentre quindi tali Stati neutraliz-

zati (es. la Svizzera) in tutto il resto sono perfettamente sovrani, sia per la costituzione interna, sia per lo sviluppo dei rapporti internazionali, viene limitata soltanto in parte la loro condotta futura nel caso di guerra offensiva, potendo i suddetti Stati tenere eserciti, sul piede di pace o sul piede di guerra, soltanto a difesa della loro neutralità. Tale impegno dello Stato neutralizzato dipende da una garanzia collettiva da parte di altri Stati che a lor volta s'impegnano a rispettare la sovranità del primo. Raramente però una condizione di cose effettiva corrisponde alla definizione tipica del carattere o della specie, cui questa condizione può essere ascritta, e, nella pratica, le forme si allontanano da questo simmetrico tipo.

Ad esso il solo fra gli Stati europei che corrisponda perfettamente è la <u>Svizzera</u> la cui neutralità si sviluppò da quando ne venne dalle grandi Potenze riconosciuta l'indipendenza; indipendenza che, se da una parte rappresentava un interesse suo, dall'altra rappresentava un interesse di carattere generale in quanto costituiva un isolamento

territoriale fra i territori di tre (e poi quattro) grandi Potenze. La neutralità della Svizzera fu riconosciuta dal Congresso di Vienna del 1815 da tutte le Potenze europee, ma tale riconoscimento avvenne in seguito a una dichiarazione anteriore della Svizzera della sua neutralità ed al trattato pure anteriore, per cui la Svizzera si impegnava ad assumere per sempre un carattere neutrale e gli altri Stati la garantivano come tale. Si ebbe quindi un accordo bilaterale da cui risultava un impegno di neutralità da parte della Svizzera e una garanzia degli altri Stati; nè potevasi con ciò considerare menomata la sovranità e l'indipendenza della Svizzera, la quale conservava il diritto di denunciare il trattato, riprendendo il carattere di Stato perfettamente normale. Una delle ragioni dell'allarme dell'Italia, quando si trovò nell'equivoca condizione con la Germania, determinata dalla guerra all'Austria, fu il timore che la Svizzera, in caso di guerra italo-germanica, potesse staccarsi dalla neutralità e allearsi alla Germania; cosa questa che avrebbe potuto fare essendo tale neutra.

lità derivante da un accordo bilaterale che riserva alle due parti il diritto di denuncia per il venir meno di quella formola "rebus sic stantibus" che è il fondamento d'ogni trattato a termine indefinito.

Condizione diversa da quella tipica della Svizzera è invece quella del Belgio, che pure si trova, come la prima, costituito in uno dei territori critici europei. Basta pensare alle lotte sostenute da Luigi XIV e dall'Inghilterra contro le provincie Unite e alle successive lotte per il possesso dei Paesi Bassi fra Napoleone e l'Inghilterra (la quale anzi volle nel 1814 l'esclusione di Napoleone dal trono quando egli non si adattò a rinunciare al Belgio) per renderci conto dell'importanza di questo territorio, che è uno di quelli dove l'incontro fra nemici fu sempre facile e frequente. Per evitare il ripetersi di tali incontri si ebbero diversi provvedimenti successivi: col trattato di Ryswick del 1697 si tentò d'impedire agli esercite francesi e inglesi il passaggio attraverso i Paesi Bassi; poi col trattato della Barriera venne concesso agli Olan-

desi il diritto di mantenere guarnigioni nelle fortezze dei Paesi Bassi austriaci (odierno Belgio). Non essendo riuscito efficace questo mezzo, come lo dimostrarono le conquiste della Rivoluzione francese e di Napoleone, nel 1814 si provvide a costituire un regno di secondo ordine fondendo insieme le Provincie Unite olandesi e i Paesi Bassi austriaci, cui appartenevano il Belgio, l'Olanda, e, per unione personale, anche il Lussemburgo. La salvaguardia di questo territorio non si faceva derivare da garanzie estrinseche, ma unicamente dalla potenza degli Stati creatori. La cosa non potè riuscire poichè, per uno di quegli errori di prospettiva, onde i popoli, per salvaguardare certi interessi interni, perdono autorità nel campo internazionale, i belgi si divisero dagli olandesi; e come pure avvenne per i norvegesi e gli svedesi che nel 1905 si divisero ottenendo per risultato quello di smembrare in due Stati uno Stato solo, che mediante opportune transazioni avrebbe potuto rappresentare un elemento di resistenza più efficace, così nel 1830,

volle il Belgio separarsi dall'Olanda ed erigersi a Stato indipendente; però le Potenze, e sopratutto l'Inghilterra, misero come condizione del loro riconoscimento la perpetua neutralità, e coi trattati del '31, '35 e '39 il Belgio venne a trovarsi in condizione identica a quella della Svizzera, fatta eccezione per l'elemento della sua origine. Difatti la Svizzera si trovò neutralizzata per un atto della sua volontà, che avrebbe potuto non fare e per una garanzia da parte degli altri Stati; il Belgio invece fu neutralizzato come condizione del suo riconoscimento; per cui, mentre la Svizzera staccandosi dalla neutralità non perderebbe il diritto di essere riconosciuta come uno Stato indipendente, lo perderebbe invece il Belgio staccandosi dalla neutralità, come lo perderebbe o lo avrebbe perduto entrando in trattati di alleanza offensiva con altri Stati, ma come non può averlo perduto stipulando accordi con alcuni Stati per il caso che la sua neutralità fosse stata violata da altri. Ciò dimostra che – come si è detto – il Belgio, tra gli Stati neutralizzati, costituisce una sfumatura che rende ne-

cessario distinguerlo dalla Svizzera, pur essendo in entrambi ugualmente pieno l'esercizio della sovranità e potendo entrambi sviluppare liberamente le proprie risorse militari per provvedere alla propria difesa, come fece la Svizzera e come il Belgio aveva fatto e più avrebbe fatto senza l'opposizione dei partiti contrari al servizio obbligatorio e agli armamenti, e se le fortezze erette dal generale Brialmont avessero potuto - come il re voleva - essere rinnovate.

Altro Stato perpetuamente neutralizzato è il Lussemburgo, che costituisce una sfumatura diversa e che presenta un'attenuazione ancor più grande della sovranità. Quando questo Stato si trovò escluso dal corpo germanico e unito (in unione personale) ai Paesi Bassi, si provvide, nella Conferenza di Londra del 1867, alla garanzia della sua neutralità fra gli Stati europei ed esso diventò il terzo Stato perpetuamente neutralizzato - Anche qui - come nel Belgio e a differenza della Svizzera - si provvide dagli altri Stati europei e non fu una neutralità accettata e richiesta dallo Stato che doveva subirla, ma a

lui imposta; inoltre, mentre per la Svizzera e per il Belgio venne affidato allo Stato neutralizzato stesso la difesa della propria sovranità ed il mantenimento d'un esercito, per il Lussemburgo, trattandosi d'un piccolo Stato, si provvide ad imporgli l'assoluto disarmo imponendogli di smantellare la fortezza di Lussemburgo – i cui bastioni divennero una delle più belle passeggiate d'Europa – e limitandone il diritto di armamento alle proporzioni richieste per il mantenimento dell'ordine pubblico.

Concludendo, abbiamo tre ordini diversi di Stati neutralizzati:

I° Svizzera con perfetta sovranità e diritto di denuncia

II° Belgio che conserva le funzioni della sovranità e della difesa, senza il diritto di denunciare la neutralità.

III° Lussemburgo stato neutrale, la cui difesa è affidata esclusivamente agli Stati garanti e non allo Stato garantito.

Queste due ultime forme furono violate dalla Germania, ma sussistono nei riguar-

di del diritto pubblico europeo e costituiscono uno dei titoli da parte delle altre Potenze per domandare il ristabilimento e la garanzia: diritto questo riconosciuto esplicitamente e implicitamente dalla stessa Germania. Esplicitamente, quando la Germania, allegando la necessità, cercò di trovare una giustificazione al suo operato e si dichiarò disposta a dare, dopo la guerra, completo risarcimento allo Stato violato, promessa che non avrebbe fatto se, di fronte al diritto pubblico e alla propria coscienza, non avesse saputo di compiere un atto illecito. Implicitamente, la persistenza del diritto d'incolumità dello Stato violato, fu riconosciuto col saccheggio degli archivi belgi, il che dimostra come la Germania sentisse il bisogno di trovarvi una giustificazione, mostrando essere il Belgio entrato in alleanza coi suoi nemici e aver quindi perduto il suo diritto d'esistenza. Riconosciutosi così indirettamente a tali Stati dalla stessa Germania il diritto d'incolumità, è naturale che la loro violazione costituisca un titolo di risarcimento, tanto verso lo Stato che

l'ha compiuta, che verso questi Stati che avrebbero dovuto farla rispettare e preferirono rimanere spettatori.

*
* *

Una forma di modificazione analoga alle precedenti, ma che non si riferisce a tutta la personalità dello Stato è la neutralizzazione d'una provincia d'uno Stato non neutralizzato.

Così, per la parte della Savoia settentrionale comprendente le provincie di Chablais e Faucigny e i territori a nord della fortezza di Ugine, la cui neutralità è sancita dall'art. 92 dell'atto finale del Congresso di Vienna 1815 e dall'art. 3 del Trattato 20 novembre successivo. Questi territori vennero neutralizzati nel senso, che, quando il Piemonte (o la Francia, cui sono poi passati) si trovi in istato di guerra, devono essere sgombrati e abbandonati alle guarnigioni svizzere. Fu necessario comprenderli nella neutralità svizzera perchè altrimenti la Svizzera avrebbe potuto essere seriamente minacciata in caso di guerra; non potendoli incorporare direttamen-

te alla Svizzera si ricorse all'ammessione giuridica di essi in caso di guerra, cosa questa che costituisce una servitù di diritto internazionale piuttosto che una modificazione della sovranità dello Stato.

Analoga fu la condizione in cui vennero a trovarsi le isole Ionie che, dopo essere appartenute per tanto tempo alla repubblica di Venezia e dopo esser passate alla Francia, furono nel 1815 dall'Inghilterra (che nella divisione dell'eredità napoleonica abbandonò agli Stati europei il rimaneggiamento continentale, ma volle riservarsi il dominio dei mari e del Mediterraneo in ispecie) erette a repubblica federale sotto il suo protettorato, non nel senso che l'Inghilterra si riservasse diritti sulla sovranità del nuovo Stato, ma bensì diritti commerciali e di sorveglianza strategica. Questa federazione venne perpetuamente neutralizzata, diventando così uno Stato analogo per la condizione giuridica - non per l'autonomia nella scelta - alla Svizzera. Quando poi nel 1863, mutatasi dinastia in Grecia ed assuntasi l'attuale, l'Inghilterra cedette queste

isole alla Grecia, - formando così il primo punto della rivalità italo-greca -, allora la neutralità delle isole Ionie divenne non più la neutralità d'uno Stato, ma bensì la neutralità d'un territorio appartenente ad uno Stato, neutralità che, in progresso di tempo, fu col Trattato del 1864 ristretta alle sole isole di Corfù e di Paxos. Anche questa forma di neutralizzazione fu recentemente violata in seguito al pacifico sbarco - che tante magnanime ire suscitò fra i carnefici del Belgio - operato dalle truppe dell'Intesa

La continuità personale degli Stati.

In relazione al principio fondamentale - già enunciato - che per il diritto internazionale non hanno valore se non le caratteristiche degli Stati, che ripercuotono il loro effetto sulla maggiore o minore pienezza della sovranità loro e sulla maggiore o minore complessità della loro organizzazione, e che le altre caratteristiche e qualifiche degli Stati mancano di qualsiasi importanza, sta l'altro principio della <u>conti-</u>

nità personale degli Stati indipendentemente da tutte le modificazioni costituzionali e territoriali. Se pertanto lo Stato modifica o muta la propria forma di governo diventando da monarchico repubblicano e viceversa o da costituzionale parlamentare o da Stato con governo aristocratico in Stato con governo democratico; come pure se esso attraversi tutte quelle modificazioni di territorio che non abbiano per effetto di annullare del tutto la sua esistenza, conserva sempre una identica individualità.

L'Italia con le terre redente e l'Austria con le provincie perdute conserveranno, alla fine della guerra, uguale la propria personalità. Questo principio ha importanza grandissima, poichè in virtù di esso uno Stato può in una generazione pretendere alle conseguenze dei diritti acquistati nelle generazioni precedenti, come può dirsi responsabile di tutte le obbligazioni precedentemente contratte senza che gli effetti delle modificazioni costituzionali e territoriali possano influire sul loro adempimento. Così

le convenzioni a cui partecipò l'Impero Ottomano continuano ad aver valore, sebbene esso abbia perduto tutti i suoi territori europei; così la Francia senza l'Alsazia-Lorena dopo il '71 e la Danimarca senza lo Schleswig-Holstein dopo il '64, restano per i loro diritti e pei loro doveri con perfetta continuazione della precedente personalità. Non v'è - come si disse - che un caso in cui le modificazioni territoriali abbiano importanza; ciò è quando venga disciolto lo Stato stesso, onde la sua personalità non può più sussistere. Sia perchè dal dissolvimento d'uno Stato si creino più Stati, nessuno dei quali continui la personalità del primo; sia perchè più Stati si fondano in un nuovo Stato in cui la loro personalità scompaia, sia perchè uno Stato venga assoggettato ad un altro sì da diventare un territorio dello Stato conquistatore. Del primo caso si ebbero esempi nelle separazioni della Norvegia dalla Svezia e del Lussemburgo dai Paesi Bassi; del secondo nella formazione dell'Impero germanico e del regno d'Italia; del terzo nelle incorporazioni alla Prussia del ducato di Nassau e delle città di Francoforte nel 1866, nella conquista inglese

del Transvaal e dell'Orange nel 1900, ecc.

Tanto nel caso che gli Stati, pur conti=nuando ad esistere, perdano o acquistino un territo=rio, quanto nel caso in cui, per effetto di ricomposizio=ne o scissione di territori, cessino d'esistere, si deve tener conto rispetto ai territori che mutano di sovra=nità e alla popolazione di essi, del fenomeno impro=priamente detto della successione di Stato a Stato che è quel passaggio di diritti, obbligazioni e responsa=bilità che avviene rispetto a un territorio e alla sua popolazione quando su di esso muti la so=vranità dello Stato. Tale successione è regolata tanto per il territorio quanto per la popolazione e, rispetto ad essa, tanto per i rapporti di dirit=to pubblico che di diritto privato.

Riguardo al territorio, esso, passando da uno Stato ad un altro, passa pure sotto la sovra=nità territoriale del nuovo Stato e si estingue quella dello Stato cui prima apparteneva. Di con=seguenza i trattati stipulati dallo Stato anterio=re, in quanto hanno rapporto con la personali=tà di detto Stato, cessano d'aver valore in quel territorio, ma se hanno carattere reale e territo=

riale del territorio ceduto, continuano ad aver vigore in quel territorio che con questa continuazione giuridica passa all'altro Stato. Così l'alta Savoia, appartenente al Piemonte con l'onere della neutralità perpetua e dell'occupazione svizzera in caso di guerra, passa nel '60 alla Francia con tale onere. Sicchè il Trattato, stipulato nel '15, resta in vigore anche rispetto al nuovo Stato dopo quarantacinque anni, perchè non si riferiva al Piemonte come Stato, ma come possessore della Savoia, ed aveva il carattere proprio dei diritti reali (pegno, ipoteca, ecc.) del diritto privato.

In quanto agli abitanti anch'essi col passaggio della sovranità territoriale, passano sotto la sovranità dello Stato nuovo; ma non si può ammettere che il passaggio avvenga con carattere così assoluto come per il territorio, dovendosi invece riconoscere che l'uomo può sottrarsi al passaggio della cittadinanza. In quasi tutti i trattati di cessione si ammette che gli individui appartenenti al territorio ceduto abbiano un certo tempo per optare per la cittadinanza vecchia o stabilendo che tale opzione possa esser fatta dagli abitanti del

territorio ceduto, pur conservando essi il diritto di restarvi con le loro proprietà, o dando loro un certo tempo per trasferirsi nel territorio dell'altro Stato pur conservando, dove prima abitavano, le loro proprietà; o infine obbligandoli a trasportare nell'altro Stato il domicilio e la residenza e anche a liquidare le loro proprietà.

Per il debito pubblico, a rigore non si potrebbe ammettere che parte di esso passi al cessionario, in quanto non sia garantito sui redditi di una data provincia; è un impegno personale dello Stato e resta a carico di esso indipendentemente dall'estensione dei territori che gli restano. Ma trattandosi - come si è detto - di debito garantito su determinate provincie, di diritto, e, per equità, quando le cessione territoriali sieno molto vaste, si suole proporzionare alla cessione l'onere d'una parte del debito pubblico e ciò, non secondo l'entità della popolazione o l'estensione del territorio ceduto, ma unicamente secondo l'ammontare del reddito.

I diritti fondamentali degli Stati.

Oltre al fenomeno della continuità, si deve tener conto, nell'iniziare il nostro studio, dei diritti fondamentali degli Stati, che costituiscono la base stessa del diritto internazionale e sono - per così dire - quei pochissimi assiomi dai quali, come altrettanti corollari, si ricavano le regole del nostro diritto.

Già vedemmo come la società degli Stati si distingua da quella degli individui nel territorio d'uno Stato perchè, mentre questa è una società di fatto sulla quale si è elaborata la costruzione costituzionale e giuridica, la prima è una società di fatto non ancora giuridicamente e costituzionalmente elaborata. Sicchè, mentre tra gli individui sulla base sociologica si costruì l'edificio giuridico, nei rapporti fra Stati tutto il movimento associativo restò nelle condizioni del fatto sociologico. Ne deriva la conseguenza che gli Stati come gli individui - non possono sottrarsi alla dipenden-

za e interdipendenza dagli enti simili, ma che il regolamento di questa interdipendenza, che esiste indipendentemente dalla volontà dei consociati, è meno preciso e uniforme nei rapporti fra Stati che non fra gli individui nell'interno d'uno Stato. I diritti e i doveri, che necessariamente scaturiscono da questa dipendenza immanente e non modificabile dagli Stati, fra i membri della società internazionale, in quanto a *genere* si possono caratterizzare, ma per la *specie* presentano una notevoli diversità.

Tutti gli Stati sono persuasi di dover sacrificare qualche cosa alle esigenze del gruppo e pretendono in cambio il riconoscimento della loro personalità, indipendenza, conservazione e garanzia del loro commercio. Ma, tolta l'unanimità circa la determinazione delle categorie di diritti, per la loro specificazione e per l'estensione delle facoltà che derivano dai singoli alla collettività e viceversa non c'è un'autorità centrale che ne dia il contenuto unico e preciso; bensì ciascuno Stato conferisce a queste regole contenuto specifico diverso, secondo il suo diver-

so modo di concepire gli obblighi e i diritti e le facoltà che ne derivano.

In queste divergenze di specificazione sta la causa dei conflitti che possono sorgere per la tutela di certi diritti e pretese, che pure sono riconosciuti fondamentali ed essenziali. Ed è perciò che, dallo studio dei diritti e doveri fondamentali degli Stati, deriva la spiegazione dell'inevitabilità delle guerre, inevitabilità che dipende dalla ricordata acefalia del diritto internazionale. Onde avviene che, mentre nei rapporti fra i cittadini d'uno Stato, quando sorgono divergenze nel concepimento di diritti e di obblighi o nella loro interpretazione, esiste una legge unica obbligatoria per tutti e a cui tutti ricorrono, e un'autorità unica cui compete decidere del contenuto di questi obblighi e far valere la propria interpretazione al di sopra dei contendenti; nei rapporti internazionali invece l'interpretazione d'un diritto da parte dei singoli non ha carattere provvisorio, ma definitivo, e se la divergenza è irriducibile mancando l'autorità giudiziaria comune e mancan

do anche un giudizio arbitrale cui precedentemente le parti abbiano aderito, non resta che ricorrere alla guerra.

*
* *

Alla somma di diritti e doveri, genericamente riconosciuti da tutti, gli Stati sono ammessi nella loro prima formazione, in seguito al riconoscimento espresso o tacito degli altri Stati. Espresso, se per mezzo di una nota diplomatica o con l'invio solenne di ambasciatori; tacito, se mediante instaurazione di rapporti diplomatici fra il nuovo Stato e gli altri. Comunque il riconoscimento d'uno Stato non è un atto della sua creazione, ma un atto per cui lo Stato preesistente viene a partecipare con gli altri alla somma di diritti e doveri che sono il fondamento della loro vita sociale.

I diritti fondamentali che ciascuno Stato ha e il cui rispetto costituisce per gli altri un dovere, sono:

a) diritto di indipendenza e di conservazione,

b) diritto di libero sviluppo legislativo interno

c) diritto di libero commercio nei rapporti internazionali.

È naturale che lo Stato, se indipendentemente costituito, formi una entità a sè, non sottoposta agli altri Stati. Sicchè nel territorio, che ne forma la base, e per la popolazione che vi abita, lo Stato è perfettamente sovrano; e gli altri Stati, per il diritto di determinare norme di condotta, si possono ritenere come non esistenti. Fuori del proprio territorio l'autorità dello Stato non si esplica se non per rappresentare una collettività di fronte alle altre, mai per imporre un comando. È poi naturale che lo Stato abbia il diritto di conservare la propria esistenza e indipendenza coi mezzi che crede più adatti alla sua difesa interna ed esterna.

Da questo diritto, attenuato soltanto negli Stati composti e semisovrani, derivano gli altri due, primo tra i quali il diritto di libero sviluppo legislativo interno. Ne deriva cioè la facoltà per ciascuno Stato - facoltà che senza l'assoluta indipendenza fra gli Stati non

ci può essere di sviluppare, come più crede e come è più consono alle sue contingenze, tanto la propria costituzione che le proprie leggi; e, a sua volta, ne deriva la conseguenza che, nei rapporti costituzionali e legislativi, è verità assoluta nel territorio d'uno Stato ciò che non lo è, o anzi è riprovato, in un altro, ed è obbligo in un territorio contribuire ai fini specifici dello Stato che vi ha sede. Quindi nello Stato repubblicano è reato adoperarsi per istituire la monarchia e il contrario accade nello Stato monarchico; anche nei rapporti di diritto privato le statuizioni della legge sono diverse secondo che sono diverse le condizioni di due territori o gli apprezzamenti che di esse fanno i rispettivi Stati. Onde i limiti che la legge impone per motivi di ordine pubblico sono diversi dall'uno all'altro territorio, corrispondentemente alla diversità dei concetti stessi di diritto pubblico e di ordine pubblico.

Dal diritto di indipendenza deriva pure, rispetto ai rapporti internazionali, il diritto al commercio non solo nel senso tecnico e ristretto di commercio economico, ma an-

che nel senso più largo di rapporti in genere e di libera gestione dei rapporti stessi. Da questa libertà e dalle necessità derivanti dal trovarsi gli Stati, indipendentemente dalla loro volontà, in una socialità di fatto, sorgono due conseguenze. Anzitutto ogni Stato ha il diritto di farsi rappresentare presso un altro Stato per presentargli proposte e reclami; inoltre due Stati possono tener fra di loro rapporti diplomatici senza che l'iniziativa e la condotta loro in questi rapporti dipenda da suggerimenti, imposizioni e inibizioni da parte di altri Stati.

A quest'ultima categoria porta qualche limitazione il così detto "diritto d'intervento", che costituisce una delle conseguenze dell'anormale e incompleto sviluppo dei rapporti internazionali rispetto ai rapporti interni. In questi – come si è visto –, anche negli Stati in cui esiste il massimo riconoscimento dell'individualismo, si arriva al punto in cui sorge la necessità, sia per tutelare i cittadini contro i soprusi altrui, sia l'ordine pubblico dello Stato contro gli atti dei privati ad esso contrari, dell'in-

tervento della legge e dell'autorità. Essa ha il compito di reprimere l'eccesso di reazione in cui trascende chi pur avendo ragione, vuol farsi giustizia da sè. Gli stessi pericoli e gli stessi eccessi, che si verificano tra i singoli, si verificano pure fra gli Stati nella società internazionale. Può lo Stato forte opprimere il più debole; possono due Stati stipulare cose che minaccino la sicurezza e la tutela giuridica della società internazionale. Non meno necessario si presenta in tale eventualità l'intervento dell'autorità superiore, che reprima i turbamenti all'ordine giuridico e sussidi la resistenza del debole; ma, mentre nel diritto interno la sovranità esiste e l'azione di rettifica e di repressione può manifestarsi, manca nella società internazionale l'organo che possa esercitarla. Allora di fronte alla necessità della funzione e alla mancanza dell'organo che dovrebbe esercitarla, lo Stato, di volta in volta si sostituisce a questa autorità. Di qui sorge l'intervento, criticato in teoria, ma non mai eliminato nella pratica, perchè - pur coi difetti derivanti dall'arbitrio dello

Stato che si sostituisce all'autorità - rappresenta una necessità della società internazionale, in cui le volontà indipendenti devono essere tra di loro coordinate.

Conviene, ad ogni modo, distinguere: la dottrina dell'intervento, che può dar regole sulla sua ammissione e giustificazione, della pratica dell'intervento in cui, per l'arbitrio dello Stato che lo esercita, si ricade nella violazione del diritto che si dovrebbe reintegrare o rivendicare.

Mentre l'intervento fu applicato, fino alla metà del secolo scorso, tanto ai rapporti interni che esteriori, dopo il 1859 prevale l'uso di applicarlo esclusivamente a questi ultimi. Nondimeno si ebbero: l'azione esplicata degli Stati Uniti per far cadere l'imperatore Massimiliano del Messico, il loro intervento ad Haiti e a S. Domingo, e, recentemente, le pressioni esercitate sulla Cina per tentar di impedirle il mutamento di regime, pressioni tanto più interessate, in quanto derivanti da Stati quasi tutti monarchici. Però salvo eccezioni, prevale la pratica di intervenire soltanto per i rapporti internazionali. Ma, anche qui, l'in-

tervento che dovrebbe essere esercitato a vantaggio dell'ordine sociale della società internazionale o di uno degli Stati che si considera dalla parte della ragione, è invece spesso esercitato ad esclusivo beneficio dello Stato interveniente, come si vide per l'intervento delle Potenze europee dopo la prima e la seconda guerra balcanica.

Si può dire che, soltanto quando la società internazionale fosse organizzata in forma almeno federativa e quando vi si creasse un potere superiore, anche giudiziario soltanto, l'intervento potrebbe assumere concreta forma giuridica cessando di essere – come è attualmente – una deviazione, a favore dello Stato interveniente, di un istituto, da cui la società internazionale non può prescindere e che dovrebbe essere rivolto a beneficio di essa o dello Stato a vantaggio del quale si interviene.

*
* *

Alla dottrina dell'intervento si può collegare la dottrina di Monroe espressa dalla frase famosa: "l'America agli americani". Per vedere in quali circostanze questa dottrina venne

enunciata, conviene riportarci alle lotte di indipendenza degli Stati dell'America del Sud nei primi anni del secolo XIX, finite con la liberazione del dominio spagnuolo e portoghese. Intanto in Europa, finito il cataclisma napoleonico, s'iniziò quel movimento di reazione che aveva per iscopo di distruggere quanto la rivoluzione aveva compiuto; e gli Stati Uniti - aventi allora una popolazione di soli dieci milioni e il territorio delle colonie atlantiche - vedendo come le Potenze europee firmatarie del Trattato di Vienna volessero non soltanto compiere la restaurazione in Europa, ma anche ristabilire il regime coloniale in America, ne furono allarmati, tanto più che, questo ristabilimento avrebbe potuto avere come conseguenza la conquista degli stessi Stati Uniti. Vide pertanto il loro governo l'opportunità di mettersi d'accordo con l'Inghilterra, onde impedire l'intervento europeo per la riconquista dell'America del Sud, e di accettare la proposta di una dichiarazione in questo senso, proposta fatta per prima dalla stessa Inghilterra, la quale,

avendo la mira costante del dominio dei mari, pensava che le colonie soggette alla Spagna o ad altri Stati avrebbero opposto al suo commercio gravi barriere doganali, mentre le repubbliche indipendenti le avrebbero assicurato un campo di sfruttamento per più di un secolo. Ma, gli Stati Uniti, avvedutisi delle mire inglesi, dirette, non all'affermazione dell'indipendenza degli Stati sud-americani, ma alla sostituzione dello sfruttamento e - se possibile - dell'imperialismo proprio all'imperialismo e allo sfruttamento delle altre Potenze europee, abbandonarono l'idea della dichiarazione inibitoria collettiva per fare di lì a poco tale dichiarazione unilateralemente, come propria, opponendola a tutti gli altri Stati, compresa l'Inghilterra.

La emanò il presidente Monroe col suo messaggio del 2 dicembre 1823; da quel momento ogni ulteriore azione coloniale europea sui territori americani ormai liberi e indipendenti è considerata atto ostile; gli Stati Uniti a lor volta dichiarano il proprio disinteressamento nei riguardi dei territori ormai colonizzati. Ne derivò;

come conseguenza, che gli Stati Uniti non si inge-
rirono mai nelle cose d'Europa e si opposero ad ogni ingerenza europea nelle cose americane, si da opporsi ad ogni azione guerresca degli Stati eu-
ropei contro gli Stati Americani, fosse anche per far valere un interesse legittimo.

Col tempo e con lo svilupparsi degli Sta-
ti Uniti, questa dottrina, originariamente negati-
va, si trasforma a poco a poco in dottrina di in-
tervento reclamato dagli Stati Uniti contro gli Stati europei nelle controversie loro con gli Stati dell'America centrale e meridionale e, in prete-
sa analoga anche per le controversie degli altri Stati americani tra di loro. Così gli Stati Uniti, con questa nuova dottrina, da una parte si pre-
sentarono come un mediatore necessario nei rap-
porti contenziosi fra Stati europei e americani; dall'altra si atteggiarono a Potenza dirigente e dominante nei rapporti fra Stati americani. Questa evoluzione imperialista della dottrina di Monroe apparve: quando nel 1881 gli Stati Uni-
ti intervennero come mediatori nella guerra fra Perù, Bolivia e Cile; quando nel '96 entrarono

arbitri nella contesa tra il Venezuela e l'Inghilterra per impedire che le pretese dello Stato europeo gli dessero nelle mani nuovi territori; quando intervennero nella successiva controversia fra il Venezuela, l'Italia, la Germania e l'Inghilterra, per eliminare la guerra e, con essa, una occupazione, sia pure temporanea, del territorio venezueliano. E finalmente gli Stati Uniti giunsero ad ingerirsi perfino nelle concessioni di diritto privato ai non americani, quando il senatore Lodge fece una proposta contraria alle concessioni di giapponesi nella baia della Maddalena, temendo che con esse potesse essere difficultata l'azione degli Stati Uniti nel caso d'una guerra col Giappone.

E anche questo sta a dimostrare, come sia continuamente soggetta al pericolo di estensioni e di deviazioni la dottrina dell'intervento, finchè nella società internazionale non vi sarà un organo che possa applicarla.

CAPITOLO III°

Gli oggetti del diritto internazionale.

Il territorio, il mare, lo spazio aereo.

Nello Stato, preso come soggetto tipico del diritto internazionale, si debbono considerare due elementi: il territorio e la popolazione, che sono - per così dire - il corpo e lo spirito di questa individualità collettiva. Lo Stato si sviluppa nel suo ordinamento costituzionale e nell'apparato delle sue leggi per effetto dell'elemento personale, cioè della sua popolazione che, mediante gli organi costituzionali e legislativi, genera una volontà e una rappresentanza, che si riferiscono a tutta la popolazione dello Stato, stesso distintamente dalle individualità delle singole persone di cui risulta composta. Ma perchè questo ordinamento costituzionale e legislativo abbia una solida base e perchè gli organi rappresentativi d'uno

Stato entrino con sicurezza di attribuzioni in rapporto con gli organi rappresentativi dei gruppi analoghi, conviene che ciascun gruppo abbia una base territoriale in cui la volontà dello Stato, avendo potere assoluto di comando per gli abitanti, possa esercitare altresì un potere assoluto inibitorio per la volontà degli altri Stati. Si vede quindi come accanto alla popolazione, elemento precipuo, debba esistere il territorio, elemento complementare, che dà certezza di competenza e rappresentanza allo Stato in esso costituito. L'uno e l'altro di questi elementi può, nel corso del tempo, subire varii mutamenti (nascite, morti, emigrazioni, immigrazioni; perdite ed acquisti di provincie) senza che lo Stato – per il principio della sua continuità personale abbia a mutare, finchè nel centro dei suoi istituti non si determini un completo dissolvimento.

Riguardo al territorio, v'è analogia per la definizione e delimitazione dei diritti, che su di esso spettano allo Stato, con i diritti simili che competono agli individui sulle cose, specialmente immobili, cioè col diritto di proprietà.

Ma si tratta di analogia piuttosto parziale ed e,sterna, che sostanziale. Infatti il territorio è ele,mento essenziale e complementare dello Stato, che senza di esso e senza la popolazione non può diventare persona giuridica della società inter:nazionale; la proprietà invece non costituisce un elemento indispensabile della personalità umana. Inoltre il diritto di un individuo sul, la cosa, che è oggetto di proprietà, è un diritto di uso esclusivo di essa che elimina la possibilità dell'esercizio di diritti analoghi da parte di al,tri; per lo Stato invece v'è sul territorio un di,ritto reale, che si riferisce alla necessità di eserci,zio e di applicazione della sovranità, senza l'uso esclusivo circa la cosa in sè stessa. Può quindi e:splicarsi l'attività dello Stato agli effetti del dirit:to pubblico, senza alcun uso esclusivo agli effetti del diritto privato.

*
* *

<u>Il territorio dello Stato</u> è delimitato per terra e per mare dalla linea di confine. Ora studiando teoricamente e storicamente lo svi:luppo dello Stato si vede come i confini più

confacenti con l'esistenza normale e - per così dire_ fisiologica degli Stati, sieno i <u>confini naturali</u>, così detti, perchè hanno la base nella designazione della natura fisica (monti, fiumi, mari) o nello sviluppo naturale etnico e linguistico. In antitesi con essi sono i <u>confini convenzionali</u>, nella cui delimitazione non esiste un determinismo di necessità, derivando essi da un accordo fra Stati o da una imposizione ad uno di essi.

Questa distinzione di confini naturali e convenzionali ha importanza notevole nella storia del diritto internazionale, ma importanza nulla nello studio del diritto internazionale attuale. Poichè il confine che interessa nella delimitazione della competenza territoriale è unicamente il confine politico, indipendentemente dal naturale. Del resto, man mano che procede la civiltà con le sue applicazioni scientifiche e man mano che il dominio dell'uomo sulla materia si estende, il valore dei confini naturali varia notevolmente. Anticamente il fiume è confine di grande valore; lo prova la genesi del no:

me di pontifex dato a chi per primo costruì un ponte. Col procedere delle conquiste umane nel campo della natura il fiume perde importanza diventando piuttosto una via di comunicazione, che una linea di denominazione. Allo stesso modo le grandi distese di spazio desertico perdono gran parte della loro importanza con le migliorate costruzioni stradali e ferroviarie, che eliminarono già tale ostacolo nell'Asia centrale russa e vanno togliendolo nel Sahara; mentre i provvedimenti di certi popoli antichi (es. Romani e Cinesi) di rendere deserte le parti di territorio vicino alle frontiere, a scopo di difesa, perdono ogni valore. In generale si può dire che, in progresso di tempo, si attenua il concetto del confine naturale per l'ostacolo fisico e diventa confine naturale soltanto quello segnato dalla linea di demarcazione etnografica e linguistica indipendentemente dall'ostacolo naturale che l'odierna tecnica guerresca può e creare e valicare.

Ma, qualunque sia il valore storico del confine naturale, noi non dobbiamo - come fu detto - che considerare il confine conven-

zionale. Soltanto quando il confine sia segnato da monti, fiumi e mari e quando la precisa linea di confine non sia fissata da esplicite pattuizioni convenzionali, può il diritto internazionale dare norme per la determinazione della frontiera tra l'uno e l'altro Stato. Così, trattandosi di una catena di monti, il confine, salvo contrarie convenzioni, è segnato dallo spartiacque, cioè dalla linea più alta di demarcazione fra un bacino e l'altro, delle acque che scendono dalle montagne. Trattandosi di un fiume, la linea di demarcazione non è, ordinariamente, la linea mediana ma la linea di deflusso delle acque, detta thalweg (talweg) che corrisponde al filo d'acqua più profondo e alla maggior pendenza ed energia della corrente. Se il fiume abbandona il suo letto il confine è a metà del letto stesso.

*
* *

Diverso per il valore e per le conseguenze giuridiche è il confine designato dal mare. Mentre il confine del fiume indica la partizione del

territorio fluviale fra le sovranità di due stati, la delimitazione del confine marittimo indica il limite, in cui termina una sovranità e principia un territorio dove non c'è sovranità alcuna. Difatti il mare aperto è ora ritenuto da ogni Stato come appartenente a tutti e non soggetto alla sovranità di alcuno. Si sentì però il bisogno di estendere la sovranità dello Stato costiero ad una zona del mare, da cui la costa è bagnata, e che prende il nome di mare territoriale. Ciò dipende dalla necessità dello Stato avente una costa marittima di integrare la propria sovranità col dominio di un tratto di mare, sia per le esigenze della propria difesa, sia per i rapporti doganali e la tutela dell'ordine pubblico anche interno, sia per la tutela degli interessi economici delle popolazioni costiere dedite alla pesca e al cabotaggio, interessi che sarebbero gravemente compromessi se il mare fosse completamente dischiuso all'attività economica straniera. Di qui l'assimilazione al territorio del tratto di mare immediatamente vicino al territorio stesso, mentre il

più lontano resta sottratto ad ogni sovranità.

Circa i limiti del mare territoriale, parve ad alcuni autori, a partire dal Grozio e dal Bynkershoek, non doversi considerare se non la difesa militare del territorio e dissero dovere il territorio marittimo arrivare laddove giunge la forza armata dello Stato. Ma, applicando questo concetto, i limiti del mare territoriale, col variare della portata delle artiglierie, varierebbero continuamente e bisognerebbe oggi estenderlo a ventidue chilometri, giungendo a tal limite i cannoni di maggiore portata. Invece, tenendo conto del concetto di integrazione della sovranità territoriale specialmente per la tutela dell'ordine pubblico, si arrivò alla regola, dominante nei rapporti fra Stati civili, di fissare cioè una misura di transazione rappresentata da tre miglia marine (5555 metri) dalla linea di costa, segnate al momento della più bassa marea, quando cioè la minima porzione possibile di costa è coperta dal mare. Tale limite, corrispondente un tempo alla portata massima delle armi da fuoco, non pare sufficiente e, in realtà, per la sorveglianza doganale, il diritto

di competenza dei singoli Stati si estende ad un tratto più ampio, e rispetto al quale le misure dei vari paesi non vanno d'accordo.

Questa misura è poi alterata trattandosi di golfi di apertura non superiore a dieci chilometri, per i quali, anche se l'insenatura si allarga verso l'interno oltre questo limite, è stabilito che tutto il golfo sia mare territoriale. Invece, mentre in questo caso si estende al concetto di mare territoriale anche a un limite superiore a cinque chilometri e mezzo, in altri tratti di mare si considera attenuata l'esclusiva sovranità e competenza dello Stato anche non arrivandosi al limite consueto. Ciò avviene negli <u>stretti</u> che mettono in comunicazione due mari aperti. Essi sono sottoposti alla sovranità dello Stato che ne possiede le rive o, secondo la linea mediana, alle sovranità dei due Stati costieri, ma, per la la funzione che essi rappresentano nel commercio marittimo, il diritto di passaggio è costante per le navi dei terzi Stati.

Al di là deel mare territoriale sta – come dicemmo – il mare libero, sottratto alla so-

vranità di qualsiasi Stato è tale, da esser considerato come un concetto negativo, rispetto al territorio, non appartenendo ad alcuno in particolare, ma, con perfetta eguaglianza, a tutti. Principio ovvio questo, - che già i Romani avevano riconosciuto ascrivendo l'aria e l'acqua alle res communes omnium -, ma che venne elaborandosi lentamente sì nella dottrina che nella pratica del diritto internazionale. E invero, fino alla metà del secolo XVII vi furono pretese da parte di molte potenze marittime di esercitare la sovranità nei mari: così l'Inghilterra dalle coste occidentali dell'Irlanda al golfo di Biscaglia. Luigi XIV nel Mediterraneo, la repubblica di Venezia - sostenuta da Paolo Sarpi - nell'Adriatico, inoltre, nel momento delle espansioni coloniali, la presa di possesso del mare da chi prendeva possesso delle coste. Così l'atto di Vasco Nuñes de Balboa che dopo aver occupato per la Spagna il Panama, disceso dall'altra parte dell'istmo prese possesso, in nome del re di Spagna, dell'Oceano Pacifico. Contro queste pretese insorsero le Potenze, che avevano maggiori interessi commerciali e minori possessi marittimi;

mi e riuscì a prevalere, prima in teoria per la proposta di Grozio ("De mari libero"), poi nella pratica, il principio della libertà del mare.

Ma al suo trionfo contribuì specialmente lo sviluppo della tecnica della navigazione. Quando le navi dovevano seguire di più le coste erano più soggette a esser dominate dalla sovranità dello Stato cui le coste appartenevano. Quando, dopo il periodo delle grandi costruzioni navali e dell'applicazione del vapore, la navigazione potè seguire le vie più brevi e divenne praticabile il mare aperto, furono le navi nella possibilità di prescindere in gran parte dall'appoggio alle coste e di sottrarsi quindi, nella navigazione d'alto mare, alla sovranità di qualsiasi Stato. Ne derivò a poco a poco il principio della libertà del mare aperto, quale oggi prevale.

*
* *

In condizione analoga al mare aperto è l'aria, specialmente dopo che i progressi della aeronavigazione misero nella necessità di considerare l'uso dello spazio aereo. Ma le ragioni delle singole sovranità devono esser considerate

diversamente. Difatti nel mare abbiamo una superficie orizzontale dove si arriva al punto in cui ciò che avviene nella costa è indifferente a ciò che avviene nel mare e viceversa; si può quindi distinguere la superficie in cui può esplicarsi la sovranità del territorio estesa al mare territoriale dalla zona, ove tale possibilità cessa. Nello spazio aereo invece si tratta di superfici sovrapposte e se quanto avviene sulla terra è indifferente a chi naviga in alto, può quanto avviene nell'aria non essere indifferente alla terra. Così il lancio di bombe, lo spionaggio anche in tempo di pace ecc. È quindi impossibile - come si voleva - trasportare, con perfetto parallelismo, i concetti del mare libero allo spazio atmosferico e creare un'aria territoriale e una zona aerea comune. L'ordinamento del diritto pubblico internazionale rispetto allo spazio aereo è ancora affidato alla legislazione dei singoli Stati, nè riuscì l'ordinamento generale di cui si occupò la Conferenza di Parigi del 1905: comunque la concezione di questo spazio dovrà differenziarsi dalla distinzione del mare aperto e territoriale.

Fiumi internazionali e canali interoceanici.

Fra le acque territoriali, il cui ordinamento diede luogo ad una maggiore elaborazione di regole convenzionali, sono in prima linea i fiumi e i canali interoceanici, trattandosi di acque, di cui non vi può esser dubbio circa la piena soggezione alla sovranità dello Stato il cui territorio ne è bagnato, ma rispetto alle quali devono regolarsi gli interessi dei terzi, trattandosi di vie necessarie per il passaggio da un mare all'altro o per la penetrazione commerciale nell'interno di uno Stato.

Per i fiumi la subordinazione della sovranità territoriale agli interessi mondiali è recente. Nel periodo precedente, dalla formazione dei grandi Stati alla fine del secolo XVIII, i fiumi internazionali - che attraversano successivamente il territorio di più stati o ne segnano in parte del loro corso il confine - si ritenevano così soggetti alla sovranità territoriale, da

dividerli in tanti tronchi separati gli uni dagli altri come i territori da loro bagnati. Sicchè, accumulandosi gli impedimenti al commercio con le tasse di pedaggio, di trasbordo e di approdo, la navigazione dei fiumi internazionali era seriamente ostacolata e quasi proibita.

Si cominciò a porvi riparo quando la Repubblica francese, impossessatasi dei territori dei Paesi Bassi austriaci e delle Provincie Unite, fece valere per il Reno e la Schelda un principio, che durante il periodo successivo della Repubblica e dell'Impero fu generalmente applicato ai fiumi sotto l'influenza francese. Doversi cioè costituire su tutto il percorso d'un fiume, bagnante più territori, un condominio fra gli Stati ripuari. Restava la possibilità ai ripuari di impedire il commercio e il passaggio dei terzi, ma fra di loro era eliminato il principio antecedente per cui il possessore d'un tronco poteva impedire la navigazione fra questo e gli altri tronchi.

Ma il regolamento generale dei fiumi internazionali navigabili fu posto soltanto dal

Trattato di Vienna del 1815 quando con l'art. 109 e seguenti e col regolamento annesso all'atto finale, relativo alla navigazione del Reno, furono sanciti quei principi, che stanno alla base del diritto europeo. Mentre il diritto anteriore alla Rivoluzione francese non riconosceva un consorzio obbligatorio di ripuari e mentre con essa tale consorzio fu riconosciuto, ma con diritti soltanto ai ripuari, ora invece si stabilisce che, per il regime, i fiumi sieno soggetti all'ordinamento degli Stati ripuari, ma che il diritto di passaggio sia libero a tutti. Si dovrà quindi per il fiume internazionale creare un comitato, in cui tutti gli Stati ripuari sieno rappresentati e a cui spetti di esercitare la polizia nella navigazione e di imporre anche delle tasse, ma non più a scopo fiscale, bensì a titolo di rimborso delle spese sostenute per la sicurezza della navigazione e per il mantenimento della navigabilità del fiume.

Questo regime, formulato negli art. 108-116 del Trattato di Vienna, fu subito dopo applicato alla navigazione del Reno - come di-

cenno:– con un atto speciale annesso all'atto finale di Vienna, che restò in vigore fino al 1868, quando cioè venne conclusa la Convenzione di Manheim (fra Olanda, Francia, Prussia, Baviera e Baden), che eliminò ogni controversia. In base a tali principi fu regolata la navigazione di tutti i fiumi internazionali col vantaggio, per la navigazione dei terzi, che essa continuò a restare libera anche quando le vicende politiche resero il fiume, già internazionale, compreso nel territorio d'un solo Stato.

Restano esclusi i fiumi che originariamente – al momento del Congresso di Vienna – erano contenuti nel territorio d'un solo Stato. Ad esso spetta il diritto di regolare, come meglio crede la navigazione di questi fiumi e di ammetterla o negarla per i terzi. Ma ciò non è giusto; si dovrebbe invece stabilire la libera navigazione di tutti i fiumi come conseguenza necessaria della loro navigabilità fino al mare, indipendentemente dagli Stati attraversati. È inconcepibile un diritto che possa pretendere uno Stato mentre non lo può con consorzio di più Sta-

ti; se per tale consorzio si ammette una servitù in favore dei terzi, si dovrebbe ammetterla anche per uno Stato solo.

*
* *

Le norme suesposte si riferiscono esclusivamente ai fiumi europei, proponendosi il Congresso di Vienna di rimettere l'ordine nelle cose d'Europa dopo il turbamento prodottovi dalla Rivoluzione e dall'Impero francese. Nei riguardi del diritto pubblico, l'oriente balcanico veniva considerato fuori dell'Europa e il Danubio, che per la parte più importante del suo corso solca appunto l'oriente balcanico e attraversava allora l'Impero ottomano, dalle Porte di Ferro alla foce, venne escluso dal regolamento dei fiumi internazionali europei. Fu soltanto nel 1856, quando per l'art. 7 del Trattato di Parigi – che pose fine alla guerra di Crimea – la Turchia venne ammessa a far parte del concerto europeo, che apparve la necessità di applicare il principio della libera navigazione anche al Danubio.

Ciò avvenne però in forma un pò di

versa dagli altri fiumi europei. In questi si ha un tutto unico costituito dall'intero tratto navigabile, in dipendentemente dai territori attraversati, e dove si esercita l'autorità di un comitato di ripuari, che costituisce una rappresentanza unica di tutte le sovranità. Per il Danubio invece si distinsero due tronchi diversi: un tratto superiore dal punto in cui il fiume comincia ad esser navigabile, cioè dalla città di Ulma nel Würtemberg, sottoposto al regime normale fissato dal Congresso di Vienna e un tratto inferiore dal primo punto della navigazione marittima (cioè Isasca dapprima, poi Braila, poi Galatz), al mare, attraverso le tre braccia di Kilia, Sulinà e S. Giorgio, che è soggetto a un regime particolare. Per esso venne infatti costituita una Commissione europea (in cui oltre agli Stati ripuari, tutti gli Stati europei dovevano essere rappresentati) con una bandiera propria, col diritto di esercitare la polizia e di percepire tasse, con l'incarico di compiere i lavori necessari per la navigazione - avendo facoltà di contrarre prestiti a tale scopo - e di esercitare,

in una parola, per il basso Danubio i poteri esercitati dalla Commissione di ripuari per l'alto Danubio.

L'ordinamento della navigazione del danubio fu completato dal Trattato di Londra del 1883, non dal punto di vista della libera navigazione, che gli era stata sancita, ma per l'autorità che deve regolarla. Venne infatti dal tratto superiore del Danubio staccato un nuovo tronco, dalle Porte di Ferro a Galatz, e per questo Danubio medio si creò una Commissione con i ripuari e con la presidenza dell'Austria, alla quale vennero affidati i lavori relativi alla Porte di Ferro e la costruzione di conche per rendere possibile la navigazione. Così il Danubio resta diviso in tre tronchi: superiore, da Ulma alle Porte di Ferro, soggetto alla Commissione di ripuari, medio, dalle Porte di Ferro a Galatz, soggetto a una Commissione di ripuari presieduta dall'Austria, inferiore sottoposto a una Commissione, in cui i ripuari sono la minoranza e la maggioranza decisiva spetta alle grandi Potenze.

Rispetto però a quest'ultimo tratto il regime del Danubio subì un'altra complicazione per l'autorità cui compete di far valere le regole della libera navigazione. Quando infatti nel 1878 la Russia, dimentica dei benefici ricevuti, volle farsi retrocedere dalla Romania la Bessarabia orientale – che nel 1856 era stata ceduta alla Turchia e incorporata nel principato di Moldavia – costringendola a prendere in cambio la Dobrugia, allora il dominio russo potè arrivare ancora al Danubio e la bocca più settentrionale di questo fiume – quella di Kilia – si trovò a lambire nella sua sponda sinistra il territorio russo. Ora la Russia non volle ammettere su questo braccio l'autorità della commissione europea e riuscì a sottrarnelo per farlo ricadere sotto la propria. D'allora in poi il basso Danubio, tranne il braccio di Kilia, restò sottoposto alla Commissione europea e detto braccio continuò ad esser soggetto alla Convenzione di Vienna per la libera navigazione, ma fu per l'autorità abbandonato alla Russia.

Fu pure stabilito che lungo il corso del

Danubio non si possano erigere fortificazioni e che i vari Stati non possano tenervi navi da guerra. Ma ciò nella presente guerra non venne rispettato.

*
* *

Le norme della libera navigazione non sono – come dicemmo – sancite da un regolamento generale se non per i fiumi europei. I fiumi internazionali asiatici sono soggetti alle regole normali di esercizio assoluto della sovranità degli Stati ripuari, vigenti in Europa prima del 1815. Fanno eccezione soltanto l'Eufrate ed il Tigri, avendo – almeno prima della guerra – un regime diverso per il diritto di navigazione, di polizia ecc. spettanti esclusivamente all'Inghilterra.

Così dicasi per i fiumi internazionali d'America, regolati da convenzioni particolari per la loro libera navigazione concluse fra i vari Stati: esempi ne sono le Convenzioni fra Stati Uniti e Inghilterra per il Missisipi e i laghi del Canadà e fra Stati Uniti e Brasile per il Rio delle Amazzoni.

Riguardo ai fiumi internazionali africani, soltanto per il Congo ed il Niger si ten-

tò, nella Conferenza di Berlino del 1885, qualche cosa di simile a quanto il Congresso di Vienna aveva stabilito per i fiumi europei. Il Nilo non rimase invece soggetto ad alcun regime, ora tanto più facilmente ne è sottratto in quanto, dopo la proclamazione della sovranità inglese sull'Egitto e nel Sudan, tutta la parte navigabile di esso fino ai Laghi è in territorio britannico. Nulla pure fu stabilito per lo Zambese. La libera navigazione fu invece, come si disse, sancita _ sia pure con qualche modificazione rispetto al regolamento europeo _ per il Congo ed il Niger. Riguardo alla navigazione del Congo essa si sarebbe dovuta considerare soltanto come navigazione d'un piccolo tratto, poichè le molte strette e rapide del fiume la rendono più oltre impossibile. Si stabilì però che la facoltà di penetrare dal mare al primo punto dell'alto percorso del fiume, dove esso comincia ad essere navigabile, sia estesa per i terzi non solo alla vera e propria navigazione del fiume, ma anche agli eventuale canali che

si creassero per togliere l'inconveniente delle rapide e ai tronchi ferroviari che potessero collegare i vari tratti navigabili del fiume. Venne così costituito un sistema di comunicazioni libere a tutti gli Stati, che estendono per il Congo la libertà garantita in Europa alla navigazione dei fiumi internazionali.
Per l'autorità che deve far valere il regime sancito fu pure esteso il principio del Congresso di Parigi del 1856 per il Basso Danubio, non essendosi costituita una Commissione europea, ma mondiale nella quale tutte le Potenze, che avevano o avrebbero aderito alla conferenza, potevano farsi rappresentare. Furono quindi doppiamente allargati i principi della navigazione internazionali europea: 1° per l'applicazione estesa alle vie complementari, 2° per la competenza regolatrice affidata a tutti gli Stati.
Per il Niger vennero applicate circa la libertà della navigazione, le stesse norme, ma mentre per il Congo il principio dell'internazionalità fu allargato al punto da crearsi una Commissione mondiale, qui si volle prescindere dall'internazionali

tà al punto di non affidare la competenza regolatrice neppure al consorzio di ripuari, ma di lasciare all'Inghilterra e alla Francia, per i tratti bagnanti i loro territori, la facoltà di procedere (per la polizia, lavori, tasse ecc.) individualmente nel tronco rispettivo con perfetta competenza. Conviene però notare che la Commissione mondiale creata per il Congo nella Conferenza di Berlino non fu mai costituita.

* * *

In modo analogo alla navigazione dei grandi fiumi si procedette per regolare il sistema di navigazione e di polizia nei canali interoceanici, che sono canali artificiali corrispondenti per la funzione agli stretti in quanto collegano due mari tra di loro e hanno anzi maggiore importanza degli stretti stessi perchè costruiti a soddisfare le supreme esigenze della navigazione. Sono essi soggetti alla sovranità dello Stato attraversato ma per il loro ufficio di vie di comunicazione tra due mari aperti, richiedono il passaggio libero ai terzi presentando un interesse che trascende i diritti dello Stato o degli Stati ripuari. Ciò dal punto di vista

degli interessi economici, in quanto essi rappre-sentano un'impresa colossale compiuta con ca-pitali internazionali e hanno diritto di essere garantiti sull'autorità della sola cosa che può garantirli, cioè sulla libertà di navigazione; co-sì pure dal punto di vista della navigazione mondiale che acquista il diritto di passaggio, di-ritto che deve venir tutelato attraverso la via crea-ta fra i due mari. Inoltre, tanto gli interessi de-gli Stati ripuari che quelli dei terzi, richiedono che anche in caso di guerra la neutralità del ca-nale sia tutelata da ogni operazione bellica.

Da ciò deriva il sistema a tutela del ca-nale internazionale escogitato nel Trattato del 1851 fra l'Inghilterra e gli Stati Uniti per l'integri-tà del canale, che si credeva sarebbe stato aperto fra l'Atlantico e il Pacifico attraverso il Nicaragua. Questo trattato, che non fu applicato in Ameri-ca, servì di base al Trattato di Costantinopoli nel 1889 per il canale di Suez e fu poi modificato, per il funzionamento e per l'autorità compe-tente, nel Trattato del 1902 tra l'Inghilterra e Stati Uniti per il canale di Panama.

Coperto da una vera tutela internazionale è - in virtù del suddetto Trattato del 1889 - il canale di Suez. Esso è ritenuto via d'acqua aperta non solo al commercio ma anche al passaggio di navi da guerra tanto in tempo di pace, quanto in tempo di guerra, continuando sempre la sua funzione di via di comunicazione fra due mari libera a tutti gli Stati. Nessuna operazione di guerra deve compiersi nel canale; le navi da guerra di Stati belligeranti non possono fermarvisi più d'un giorno; nessuna operazione militare può farsi in un raggio di dieci chilometri all'entrata e all'uscita del canale; se nel canale entrino successivamente due navi nemiche devono essere fatte uscire a distanza di tempo sì che la più debole esca 24 ore prima dell'altra. Principi questi che vennero finora osservati, onde il canale di Suez potè continuare ad esercitare le sue funzioni di via aperta al commercio mondiale. Il Trattato del 1889 attribuiva il diritto di polizia al sultano e al kedivè, a condizione di rispettare sempre la libertà della navigazione.

Le stesse regole valgono per il canale

di Panama, che però non venne posto sotto la garanzia d'un trattato internazionale, poichè gli Stati Uniti vollero essere riconosciuti come il solo Stato garante, onde c'è una garanzia più tenue, essendo la tutela della navigazione appoggiata unicamente alla forza degli Stati Uniti e durando finchè negli Stati Uniti dura tale potenza.

Le navi.

La sovranità territoriale, che è piena nel territorio propriamente detto e assolutamente nulla nel mare aperto, si compenetra da parte d'uno Stato con quella di altri Stati e si afferma più o meno pienamente nelle navi, secondo la loro qualità, tanto nelle acque territoriali, quanto nel mare aperto. Le navi portano riflesso un frammento del territorio; giustamente furono esse paragonate a frammenti del territorio d'uno Stato erranti nel mare.

Per determinare l'espansione della sovranità degli Stati sulle navi, è necessario distin-

guere le navi che più propriamente rappresentano l'autorità dello Stato da quelle che rappresentano un interesse privato — per quanto tutelato dallo Stato — e considerarle nella condizione in cui si trovano in alto mare o nel mare territoriale. Nè, parlando di navi che rappresentano l'autorità dello Stato, si devono intendere soltanto le navi da guerra; bensì tutte quelle che esercitano una funzione di Stato (navi postali, trasporti, servizio sanitario ecc.) e che, sebbene impossibilitate a servire ad operazioni belliche, partecipano a tutti i privilegi delle navi da guerra. Sicchè, per distinguere le due diverse specie di navi, o conviene ricorrere — come facemmo — ad una perifrasi, o mantenere la tradizionale distinzione di navi mercantili e navi da guerra, prendendo però quest'ultimo termine in senso diverso da quello etimologico.

La prima indagine che si deve fare a proposito delle navi è il vedere quale sia la nazionalità cui appartengono e quali ne siano le caratteristiche e i modi di dimostrazione. Per le navi che rappresentano l'autorità dello Stato non occor-

re altra indagine che la bandiera. Sono esse comandate da ufficiali della marina dello Stato i quali, se interrogati della nazionalità della nave, rispondendo al colpo di cannone e inalberando la bandiera possono e devono dimostrare, dando quasi una tacita parola d'onore, essere quella la bandiera dello Stato cui la nave appartiene. Trattandosi invece di navi mercantili, la bandiera è il segno esteriore della sovranità dello Stato, ma non navigando esse sotto la responsabilità dello Stato stesso, non può servire come prova e manifestazione della nazionalità. È quindi necessario che in determinate circostanze in tempo di pace e sempre in tempo di guerra la nave dia la prova di poter portare quella bandiera, prova che risulta da un <u>atto di nazionalità</u> presso le nostre leggi o, per altri Stati, da altri documenti che comprovino - per così dire - lo Stato civile della nave. Il fatto di potere la nave appartenere, con date condizioni, ad una nazionalità; se debba essere proprietà di cittadini di quello Stato del tutto o in parte, o in parti anche minore; se sieno assimilati a cittadini

dello Stato, società o cittadini domiciliati in quello Stato: tutto ciò è di competenza dei singoli Stati, nè ha interesse per il diritto internazionale. Per esso vale unicamente l'atto di nazionalità o altro documento, che ascrive la nave alla dipendenza d'uno Stato, e aggregandola a un dipartimento marittimo le dà, oltre alla nazionalità, anche il domicilio, attribuendola ad una porzione galleggiante del territorio di quello Stato.

Il diritto di richiesta circa la bandiera della nave e il diritto di portarla sia in pace che in guerra, non spetta se non alle navi militari verso le navi mercantili o del proprio o di altro Stato. All'infuori di questo nessun altro diritto compete, in tempo di pace, alle navi da guerra d'uno Stato verso le navi mercantili d'un altro incontrate in alto mare. Resta però la possibilità di esercitare anche altri diritti che risultano da consuetudini o da convenzioni generali o parziali stipulate fra gli Stati civili o tra un gruppo di es

si. Competenza generale attribuita per consuetudine - forse la più antica del diritto internazionale - a tutte le navi da guerra sulle mercantili, è quella che si riferisce alla repressione della pirateria. Quando una nave mercantile non ha bandiera, o appare che non abbia il diritto di portarla, e il suo equipaggio compia, senza motivi, atti ostili contro marine di altre nazioni, allora essa è soggetta alla competenza amministrativa e alla polizia marittima e giudiziaria delle navi da guerra di qualsiasi Stato. Non solo; ma gli atti di repressione della nave da guerra contro la nave che si sospetta pirata, sono scusati anche qualora ciò non apparisse vero. Non v'è neppure distinzione fra acque territoriali ed alto mare, ritenendosi illimitato la competenza d'indagine e di repressione.

Invece per altri diritti concessi a navi di Stato sulle navi mercantili d'un altro Stato, si ha una competenza più ristretta per la qualità degli atti o per il trattamento della nave e un'origine meno universale, risultando tali atti da espressa convenzione e non potendo avvenire

che tra i contraenti. Così dicasi per la repressione della tratta degli schiavi, a torto assimilata alla repressione della pirateria; questa consuetudinaria e universale, quella convenzionale e limitata. Le prime stipulazioni in proposito si ebbero a partire dalla Convenzione di Londra del 1841 fra alcune delle maggiori potenze europee. Con essa si concedeva alle loro navi militari su tutte le navi mercantili delle stesse nazioni il diritto di repressione della tratta dei negri, limitatamente ad un determinato tronco dell'oceano Atlantico, fra le coste occidentali dell'Africa e le coste orientali dell'America, corrispondente al percorso delle navi negriere per portare gli schiavi africani in territorio americano. Tali diritti ed obblighi restarono però limitati alle navi militari e mercantili dei contraenti e la Francia, che non aderì alla convenzione, mentre rinunciava al diritto di sorveglianza sulle navi altrui non la accettava d'altra parte sulle proprie. Ciò diminuì evidentemente l'importanza della convenzione, la quale del resto oggidì, essendo stata abolita in America la

schiavitù e cessata di conseguenza la tratta dei negri, ha un valore puramente storico e tutt'al più si può citare come esempio dei limiti all'assoluta indipendenza delle navi in alto mare. Convenzioni analoghe si ebbero, a partire dalla Conferenza di Berlino (26 febbraio 1885), per l'oceano Indiano e il Mar Rosso, dove ancora si esercita il commercio degli schiavi. Ma non essendo questo ormai più compiuto da navi di bandiera europea, tale sorveglianza (cui aderì anche l'Italia) è limitata alle navi indigene non superiori alle 500 tonnellate.

Altro esempio di diritti concessi convenzionalmente alle navi da guerra d'uno Stato sulle navi mercantili di altri Stati abbiamo nelle misure prese nel mare del Nord per la sorveglianza e la polizia della navigazione contro le imbarcazioni che esercitavano il commercio degli alcoolici vendendoli ai pescatori con funeste conseguenze per la loro salute. Mediante la convenzione dell'Aja del 1882 si stabilì di reprimere questo commercio e di estendere anche al di là delle acque

territoriali la competenza delle navi da guerra di tutti i contraenti sulle navi mercantili della propria o di altra bandiera.

Così, a proposito della pesca delle foche nel mare di Behring - pesca andata intensificandosi per i lauti guadagni ricavati dalle pelliccie e che a lungo andare avrebbe portato alla distruzione di questi animali - si convenne fra gli Stati ripuari (Stati Uniti, Giappone, Russia, Inghilterra) di estendere il diritto spettante nel mare territoriale alle navi militari di ciascuno di quegli Stati a tutti, per impedire la pesca delle foche in un raggio di 60 miglia attorno all'isola di Pribilow durante il periodo della riproduzione. In tal modo, per la sorveglianza della pesca e sua repressione e per la facoltà di arresto delle navi contravvenienti e loro consegna alle autorità del paese cui appartiene la loro bandiera, si fece una duplice estensione allargando tali diritti alle navi militari di tutti i ripuari e assimilando al mare territoriale la cui misura normale è di 3 miglia, un raggio di mare di ben 60

miglia.

Un accordo analogo che estende la competenza delle navi da guerra dei singoli Stati si ebbe nella Convenzione di Parigi del 1884 rispetto ai cavi sottomarini, la cui tutela è ritenuta di interesse comune a tutti gli Stati contraenti onde le loro navi sono obbligate a modificare la rotta per non danneggiare le operazioni di posa e di riparazione di detti cavi e, se pescherecce, a star lungi dai luoghi a cui sono deposti per non guastarli. Spetta ad ogni nave da guerra di qualsiasi Stato contraente il diritto di intimare le contravvenzioni alle navi mercantili anche di Stato diverso.

*
* *

Possiamo dire che, tranne nel caso di convenzioni speciali, non v'è - all'infuori dell'inchiesta sulla nazionalità - diritto e competenza alcuna da parte delle navi d'uno Stato sulle navi mercantili d'un altro, le quali si trovano rispetto alle prime in quella condizione di perfetta indipendenza in cui si trovano gli Stati tra di loro e in cui è giusto si

trovino cittadini di Stati diversi nel mare aperto che rappresenta un concetto negativo in antitesi a quelli di territorio e di sovranità.

Diversa è invece la condizione in cui le navi straniere si trovano, anche in tempo di pace, <u>nel mare territoriale</u> d'uno Stato, dove possono le navi mercantili penetrare molto più facilmente delle navi da guerra, ma, una volta ammessa la penetrazione, i diritti di queste sono molto superiori di quelli delle prime. Difatti perché una nave da guerra possa entrare nei porti esteri specialmente se provvisti di arsenali e di opere militari, occorre un preavviso e una concessione speciale che consente loro di ancorarsi in un determinato punto fissato dall'autorità portuale. Per le navi mercantili invece il diritto a passaggio e quello di approdo sono normalmente molto più liberi e risultano dai trattati di commercio e di navigazione fra gli Stati civili. Ma quando - come dicemmo - <u>la nave da guerra</u> è riuscita a penetrare, essa, restando sempre completamente assimilata a

un frammento del territorio d'un altro Stato che entri in quelle acque, è protetta da una maggiore somma di immunità, che la nave mercantile. Non soltanto tutti gli atti leciti e illeciti commessi a bordo della nave si ritengono compiuti nel territorio dello Stato, cui la nave appartiene, ma anche tutti gli atti che le persone dell'equipaggio nell'esercizio delle loro funzioni commettono nel territorio propriamente detto dello Stato, cui appartengono quelle acque, si ritengono soggetti alle leggi dello Stato cui la nave appartiene. Così quando un corpo di soldati e ufficiali sbarcati per adempiere agli ordini ricevuti compiano qualche atto illecito; se invece nell'atto soggetto alle leggi penali, si ha di fronte la persona e non la rappresentanza dello Stato la competenza spetta alle autorità del territorio, in cui il reato venne commesso; quando esse spontaneamente non consegnino il reo alle autorità militari, da cui dipende, o esso stesso non riesca tornare alla nave. In tal caso, come pure quando qualsiasi individuo del territorio cui ap-

partengono quelle acque, essendo stato condannato o accusato, riesca a rendersi latitante e riparare in una nave da guerra, le autorità territoriali non possono entrare e arrestarlo senza il consenso del comandante; in certi casi - dato che la nave da guerra straniera è un frammento di un altro Stato - si arriva a una vera e propria estradizione certe volte risolta mediante trattative fra le autorità supreme dei due Stati: quello nel cui territorio fu commesso il reato e quello cui appartiene la nave nella quale il fuggitivo è riparato.

Invece le navi mercantili non sono tutelate se non dalla partecipazione - sancita dalle convenzioni consolari - che, per gli atti di autorità in esse compiuti, deve avere il console della nazione cui la nave appartiene. Ma tranne questa protezione di carattere amministrativo, la nave mercantile straniera ancorata nelle acque territoriali d'uno Stato non è assimilata a un frammento del territorio di un altro Stato, ma piuttosto ad un immobile eretto sul territorio del primo e appar-

tenente ad individui o ad una società straniera. Quindi, mentre se un individuo nasce sopra una nave da guerra, risulta nato nel territorio dello Stato, cui essa appartiene, se nasce sulla nave mercantile risulta nato nel territorio dello Stato cui appartengono le acque territoriali. E supponendo ad esempio che due individui nascano contemporaneamente uno in una nave mercantile, l'altro in una nave da guerra straniere, ancorate nel porto di Venezia, il primo potrebbe optare per la nazionalità italiana, concorrendo le condizioni necessarie, come straniero nato in Italia da padre straniero; il secondo no. Così per certi atti di carattere civile e commerciale diversa è la condizione delle due specie di navi. Un testamento redatto in forma solenne sopra una nave straniera ancorata in porto italiano, secondo le leggi dello Stato, cui la nave appartiene, è valido se la nave è da guerra, non invece se mercantile, non ammettendosi che un'autorità straniera possa esercitare la propria competenza nel nostro territorio. Ugualmente gli atti di carattere

penale compiuti a bordo d'una nave straniera ancorata nelle nostre acque, mentre per le navi da guerra sono equiparati, per ogni conseguenza, a reati commessi nel territorio dello Stato estero; trattandosi di navi mercantili si considerano compiuti in Italia e si applicano ad essi le norme del nostro Codice Penale. Tutto ciò si dica per le condizioni delle navi da guerra e mercantili in tempo di pace; in tempo di guerra esse cambiano completamente.

Rimane da considerare la condizione ambigua in cui si trovano i battelli appartenenti a privati o a società private, ma che, per concessione particolare e per una specie di contratto stipulato con lo Stato sono adibiti ad un servizio di Stato, specialmente se ha quell'importanza che gli deriva da un carattere internazionale. Ciò si può vedere per i battelli postali che occupano un posto intermedio fra le due accennate categorie di navi e che, in virtù delle convenzioni di navigazione concluse fra quasi tutti gli Stati, partecipano, per la regolarità dei viaggi, per l'impossibilità del sequestro contro gli ar-

matorie per certe misure di carattere amministrativo e giudiziario, a parte dei diritti spettanti alle navi da guerra. Tutto ciò per assicurare la regolarità d'un servizio il quale, per quanto esercitato da una nave di carattere privato, le conferisce una specie di carattere pubblico che richiede una maggiore garanzia internazionale.

Modi d'acquisto della sovranità territoriale.

La dottrina e la pratica dell'acquisto della sovranità territoriale è analoga alla dottrina e alla pratica dell'acquisto della proprietà privata.

Avemmo già occasione - a proposito del territorio - di ricordare l'analogia esistente fra i diritti dello Stato sul territorio e il diritto di proprietà, avendosi in entrambi i casi un elemento positivo e un elemento negativo: la disposizione d'una cosa da parte d'una persona e l'esclusione dello stesso diritto per tutti gli altri. Ma osservammo pure come, all'infuori di questo parallelismo, esistano tra sovranità territoriale e proprietà privata alcuni elementi di diversità: prin-

cipale tra questi il fatto che, mentre nella proprietà si tratta di sfruttamento economico della cosa che comporta un'assoluta e completa inibizione dell'uso e dello sfruttamento altrui, l'uso invece del territorio da parte d'uno Stato serve a questo soltanto come base dello Stato medesimo e come appoggio della difesa della società civile. Quindi la sovranità d'uno Stato può esplicarsi pienamente sul territorio con la semplice eliminazione della sovranità di altri Stati, pur ammettendo uno sfruttamento a titolo economico da parte dei privati, senza che ciò diminuisca in alcun modo il diritto di disposizione dello Stato sovrano. Vale a dire che in uno stesso territorio possono coesistere la sovranità dello Stato e la proprietà privata. Da queste analogie e diversità fra i due diritti, deriva che teoricamente e praticamente i loro modi di acquisto si possano definire in modo analogo, ma l'analogia non possa essere completa e sostanziale.

<u>I modi di acquisto della sovranità</u>, come della proprietà, si distinguono in origina-

ri e derivativi.

Originari, quando la proprietà o la sovranità sono affermate sul fondo o sul territorio dove prima non esisteva proprietà o sovranità alcuna.

Derivativi, quando la proprietà o la sovranità passano per varie guise da un proprietario o da un sovrano ad un altro, cui il fondo o lo Stato è ceduto. Ora è soltanto per questa seconda forma di modi d'acquisto che v'è perfetta analogia fra diritto pubblico e sovranità, e diritto privato e proprietà; per i modi originari di acquisto della sovranità si creò una dottrina artificiosa a loro giustificazione.

*
* *

I modi d'acquisto derivativi della sovranità territoriale si esplicano nelle forme della cessione, conquista, scambio, vendita.

Il modo normale, praticato nei rapporti fra Stati di civiltà europea, è la cessione, cioè il passaggio avvenuto per libera volontà del cedente al cessionario, anche se ciò è conseguenza d'una conquista di guerra. Infatti, se è ve-

no che un territorio può esser considerato nella condizione di occupazione bellica, il passaggio reale non può avvenire se non col trattato di pace. Gli acquisti bellici sono giustificati dal trattato di pace, onde il titolo giuridico su cui si fonda il passaggio di territorio è identico nel caso in cui la cessione avviene senza guerra, come quando è l'epilogo della guerra.

Ugualmente per lo scambio e la vendita - in cui cioè la forma dell'atto determinante il passaggio di territorio è la permuta di due territori o l'acquisto d'un territorio dando quale compenso una data somma di danaro - il titolo giuridico è il trattato che definisce lo scambio o regola la vendita. Sicchè tutti questi modi derivativi si possono ridurre ad un solo: cessione mediante trattato. Mentre però fra Stati di civiltà europea il contenuto di tali trattati è sempre una vera cessione - sia essa gratuita o conseguenza d'una guerra -, lo scambio e la vendita non si verificano mai tra questi Stati, se non per i possedimenti coloniali extraeuropei, come pure per gli Stati di civiltà inferio-

re verso gli Stati europei.

*
* *

I modi di acquisto originari sono quelli - come si disse - in cui la distinzione per la proprietà e per la sovranità si presenta assoluta. La dottrina dell'acquisto originario della proprietà, sia per le cose mobili che immobili, dipende dal fatto e dal principio che una cosa non appartenente ad alcuno - o perchè non sia mai stata di qualcuno, o perchè abbandonata con intento di rinunciarvi - può essere proprietà d'un individuo che eserciti la propria potestà su di essa non con carattere transitorio ma con l'animo di farla sua. Se pertanto un colono, arrivando in un paese disabitato e trovandovi un terreno vergine o definitivamente abbandonato, vi si stabilisce con l'intenzione di fissarvi la propria sede e lo dissoda per coltivarlo, l'animus e il corpus bastano a far sì che originariamente la cosa diventi sua proprietà. Questo è il diritto di occupazione, che - come è noto - è il tipico modo di acquisto originario della proprietà.

Per applicare questa dottrina dell'occu=

pazione alla sovranità territoriale, è necessario ricorrere a un concetto artificioso che si allontana dalla realtà. Mentre infatti nel diritto privato una cosa non può essere oggetto di occupazione se non quando non appartiene ad alcuno, intendendo ciò in senso assoluto, nella sovranità territoriale si volle giustificare l'acquisto d'un territorio da parte d'uno Stato, anche se quello non sia disabitato e materialmente appartenga a qualcuno. Si pensò quindi di costituire un minimo di esistenza per lo Stato, verificandosi il quale si possa stabilire che c'è una sovranità costituita e una inibizione alle altre. Se il minimo voluto manca, l'organizzazione si ritiene insussistente e il territorio popolato e organizzato rudimentalmente, sebbene non sia materialmente «res nullius», si considera tale per il diritto pubblico e specialmente per il diritto internazionale, nè lo Stato occupante riconosce alcuna personalità che eserciti veramente la sovranità su quel territorio. Questo diverso concetto della «res nullius» nel diritto privato e nel diritto internazionale costi-

tuisce l'elemento fondamentale della diversità del concetto di occupazione nei due diritti e permise il costituirsi, già dalla fine del medioevo, della moderna dottrina dell'occupazione nel diritto internazionale.

Nello sviluppo di essa si possono distinguere due stadi: il primo, dall'ultima parte del M. E. al primo periodo delle scoperte geografiche e delle occupazioni di nuovi territori; il secondo, dalla costituzione dei grandi Stati europei con la loro concorrenza coloniale e degli Stati addottanti le religioni riformate. Nel primo periodo prevale il concetto che tutti i popoli non cristiani non avessero riconoscimento nel diritto pubblico e il pontefice fosse depositario della sovranità dei territori degli infedeli, avendo la competenza di disporne come meglio credesse e di affidarne l'evangelizzazione e l'investitura a quelli fra gli Stati cristiani che più ne dessero affidamento. Così la Spagna e il Portogallo nelle loro conquiste coloniali ricorsero non soltanto alla propia forza ma anche al pontefice per avere la sovranità dei territori scoperti e da scoprirsi. E non potevano ta-

li acquisti ritenersi fatti a titolo veramente originario essendochè gli Stati scopritori non li facevano per volontà propria, ma bensì prendendo materialmente possesso dei territori loro assegnati dal papa che a sua volta li aveva per diritto divino. Anzi nel 1493 una bolla del papa Alessandro VI segnava la famosa linea che avrebbe dovuto dividere i domini riservati alla Spagna da quelli riservati al Portogallo.

La vera dottrina dell'occupazione nel diritto internazionale non sorse però se non quando - come vedemmo - per lo sviluppo dei grandi Stati, della concorrenza coloniale tra loro e delle contestazioni sulla competenza del papa, specialmente per la formazione degli Stati aderenti alla riforma, che non riconoscono il pontefice, anche la pontificia sovranità di riserva cessò di essere riconosciuta. Allora dell'antica dottrina resta il concetto negativo del non riconoscimento della sovranità territoriale per i popoli barbarici sul territorio da loro abitato e materialmente governato; cessa il concetto positivo che accentrava nel pontefice la competenza di disporre di tali territori. Quindi non

potendo gli Stati ripetere la sovranità dal pontefice, quando gli negavano l'attribuzione di questo diritto, furono costretti a ricorrere ad un altro concetto giuridico. Da questo momento, con le occupazioni della Francia, Olanda e Inghilterra e con le giustificazioni da tali Stati addotte, comincia la storia del vero diritto moderno di occupazione come modo d'acquisto originario della sovranità territoriale e nella pratica il diritto d'occupazione si sviluppò su queste basi. Si ritenne allora: 1° che l'occupazione dovesse esser compiuta da un rappresentante dell'autorità dello Stato con un atto che non lasciasse dubbio sull'animo di acquistare la sovranità territoriale, 2° che essa avesse per risultato un'organizzazione amministrativa continuativa.

Questa dottrina restò in vigore fino ai tempi moderni, ma essa e la sua pratica diedero luogo a conflitti per il dissidio su due concetti: quale estensione dovesse avere in un raggio di territorio l'occupazione compiuta in un punto di esso; quando l'atto di occupazione fosse poi annullato dall'abbandono successivo del territorio occupato. Così

il Portogallo che aveva occupato le foci delle Amazzoni e del Plata e la Francia che possedeva le foci del Missisipi entrarono in conflitto con gli Stati che credevano di aver legittimamente occupati i bacini superiori di questi fiumi. Così pure il proposito di mantenere la sovranità anche sul territorio poi abbandonato mise in conflitto gli Stati primi occupanti con quelli che occuparono poi, come avvenne tra il Portogallo e l'Inghilterra per i territori del bacino superiore dello Zambese. Per togliere la possibilità di tali conflitti fu tenuta dal 15 Novembre 1884 al 26 febbraio 1885 la Conferenza di Berlino detta "Conferenza internazionale africana„ proponendosi di stabilire per l'occupazione dei territori africani dei principi che eliminassero ogni contesa fra gli Stati coloniali. Tali principi sono formulati dagli articoli 34 e 35 dell'atto generale, secondo i quali viene stabilito:

1°_ l'occupazione non può esser fatta per i territori appartenenti ad uno Stato civile o in cui è costituito uno Stato organizzato secondo i principi fondamentali degli Stati civili;

2°_ l'occupazione dev'esser fatta da un incarica

to dello Stato o esser poi da questo ratificata;

3° - si deve avere per risultato l'organizzazione d'una autorità e di un'amministrazione che garantisca i diritti acquisiti, protegga gli indigeni e mantenga il buon ordine;

4° - l'occupazione dev'esser comunicata agli altri Stati per metterli in condizione di far valere le loro obbiezioni e i diritti precedentemente acquisiti.

Tale comunicazione dev'esser fatta accompagnandola con uno schizzo geografico del territorio che si vuole occupare perchè gli altri Stati vedano se è stato leso un loro diritto e lo facciano eventualmente valere. Questi principi furono per analogia, estesi anche oltre il territorio africano.

Ma, mentre in questo modo il Congresso di Berlino eliminava molte cause di equivoci, d'altra parte costruiva un elemento di dissidio, che prima non esisteva dato che l'art. 35 riconosceva un'altra forma di acquisto originario del territorio: il protettorato e per esso non esigeva, come per l'occupazione, un governo e un'ammini-

strazione. Onde avvenne che gli Stati, i quali volevano acquistare un territorio superiore alla loro potenzialità per svilupparvi una potestà futura e sottrarlo intanto agli altri, lo acquistavano a titolo di protettorato e così, pur sottoponendosi alle altre, fuggivano alla terza condizione dell'occupazione, di fondarvi cioè una stabile organizzazione amministrativa senza la quale la sovranità cadeva e il territorio ritornava «res nullius». Ed ecco distrutti i vantaggi derivanti dalle condizioni giustamente imposte dall'art. 34 per l'acquisto di sovranità mediante occupazione.

All'infuori delle disposizioni della Conferenza di Berlino gli Stati coloniali peggiorarono poi le loro condizioni per effetto degli accordi bilaterali circa le sfere d'influenza o «hinterlands» riconoscendosi reciprocamente diritti esclusivi anche verso l'interno di paesi soltanto in parte occupati e facendo in tal modo una divisione ideale di quasi tutti i territori africani. Così gli Stati coloniali più potenti riservarono in proprio favore regioni sulle quale non era stato neppure dichiarato il protet-

torato, accordandosi per essere nemici di quel futuro Stato, che, valendosi delle qualità di «res nullius» di quei territori volesse esercitarvi i propri diritti di occupazione.

Modificazioni della sovranità territoriale.

Per completare la trattazione della sovranità territoriale e dell'acquisto di territori è necessario considerare "i diritti su territorio altrui" e la forma speciale che la sovranità assume nei "domini coloniali".

I diritti su territorio altrui sono comunemente detti servitù di diritto internazionale, ma anche qui, come per i modi d'acquisto dei territori, conviene distinguere l'analogia esteriore dalla differenza sostanziale che intercede fra diritto privato e diritto internazionale. Sappiamo che nel diritto privato la servitù è un diritto spettante al proprietario d'un fondo sul fondo altrui e che esso si esplica in modo negativo o positivo, secondo che colui il quale possiede tale diritto impedisce al proprietario di fare qual-

che cosa che scaturirebbe dal suo dominio, oppure ha facoltà di compiere sul fondo altrui qualche cosa che normalmente non compete a chi non è proprietario. Ma una servitù positiva incombente al possessore è inconcepibile nel diritto privato in base al principio «servitus in faciendo consistere nequit» poichè altrimenti sarebbe una menomazione del diritto di individualità e di personalità. Il proprietario quindi del fondo servente deve non fare o tollerare che altri faccia, mai può essere costretto a fare.

Le servitù del diritto internazionale sono sostanzialmente diverse, non soltanto per l'oggetto che è la sovranità e non la proprietà, ma anche perchè manca l'esclusione della servitù positiva. Possiamo quindi ripartirle in tre categorie:

I°. <u>Servitù internazionali negative</u>, quando è fatto divieto a uno Stato, rispetto ad un altro o a tutti gli altri, di esplicare sempre o in determinate circostanze nel proprio territorio le potestà che gli derivano dalla sovranità territoria.

le. Ne abbiamo un esempio nella servitù gravante in virtù del Trattato di Vienna del 1815 sulle provincie settentrionali della Savoia consistente nel divieto fatto al Piemonte - e poi trasmesso col territorio alla Francia - di tenervi guarnigioni militari in tempo di guerra, lasciando tale diritto alla Svizzera. Servitù negativa è pure quella gravante sulle isole di Corfù e di Paxos cedute alla Grecia nel 1863 con l'obbligo esteso dapprima a tutte le isole Ionie - di non farne una base militare, di non erigervi forti, di non tenervi navi da guerra, depositi di truppe ecc.

II° <u>Servitù internazionali positive non analoghe a quelle del diritto privato</u>, quando uno Stato sovrano è obbligato di fare, a beneficio della comunità internazionale, qualche cosa che come Stato sovrano avrebbe il diritto di fare o di non fare. Così il Marocco quando assunse l'obbligo di erigere e conservare un faro per la navigazione sul capo Spartel; così gli Stati Africani quando, dopo la Conferenza di Berlino del 1885, si obbligarono a mantenere guarnigioni nelle zone percorse dalle carovane per reprimere la trat-

ta degli schiavi.

III°. Servitù internazionali positive analoghe a quelle del diritto privato, quando ad uno Stato compete di far qualche cosa nel territorio d'un altro Stato. Così, quando, per l'accordo del 1867 che legittimava il distacco del Lussemburgo dalla Germania e ne dichiarava la neutralità perpetua, fu stabilito che le ferrovie prussiane potessero attraverso il Lussemburgo collegarsi con le ferrovie belghe e francesi, si diede allo Stato prussiano il diritto di costruire ferrovie nel Lussemburgo ad esclusione dello Stato medesimo che esercitava la sovranità.

A questa categoria di servitù positive si possono ascrivere per la loro conseguenze, tutti gli affitti di territorio d'uno Stato ad un altro, tanto se si tratti di attribuzione temporanea dell'esercizio della sovranità territoriale sopra un territorio in cui la nuda sovranità resta allo Stato, cui esso appartiene, quanto di concessione amministrativa su parte del proprio territorio ad un altro Stato o a un gruppo di sudditi stranieri. Sotto questo rispetto si svilup-

pano tre forme di servitù positive:

A_ Concessioni dell'amministrazione territoriale da uno Stato ad un altro, come quelle fatte nel 1878 dalla Turchia all'Austria-Ungheria per la Bosnia-Erzegovina - fino all'annessione del 1908 - e all'Inghilterra per l'isola di Cipro.

B_ Concessioni d'affitto d'un tratto di territorio da uno Stato ad un altro, cui appartengono tutti gli affitti di territorio cinese fatti alle varie Potenze (Port-Arthur alla Russia, Kiao-Ciao alla Germania, Kuang-Ciau alla Francia ecc.). Tali concessioni si distinguono da quelle amministrative perchè con esse tutte le prerogative della sovranità passano in via provvisoria dallo Stato cedente - che conserva la nuda sovranità al cessionario, fino al tempo della scadenza dell'affitto o dell'avverarsi della condizione risolutiva. Inoltre, mentre le concessioni amministrative sono caratterizzate dalla gratuità del passaggio di territorio negli affitti abbiamo concessioni di territorio meno vasto con esercizio di funzioni più ampie bensì, ma sempre di

carattere piuttosto economico e amministrativo che politico, temporanee e con l'onere d'un canone annuo con cui si riconosce più nettamente il persistere della sovranità dello Stato cedente.

C - <u>Concessioni fatte per un dato territorio a un gruppo di stranieri d'uno o più Stati perchè si amministrino in modo particolare diverso da quello con cui è amministrato lo Stato indigeno.</u> Si possono suddistinguere in:

α) <u>concessioni</u> propriamente dette, se fatte allo Stato estero per i propri sudditi;

β) <u>stabilimenti</u>, specialmente per i porti dell'Estremo Oriente, se la concessione è fatta direttamente dallo Stato orientale ad un gruppo di stranieri appartenenti a Stati europei.

In entrambi i casi esiste una servitù per il concedente e la facoltà del concessionario di esercitare diritti sul territorio altrui. Oltre ai privilegi amministrativi, al diritto di possedere e di organizzarsi a corpo municipale ad esclusione d'ogni esercizio amministrativo da parte delle autorità indigene, vi è, per ef-

fetto del gruppo straniero stabilitosi in quel territorio e per la facoltà di protezione dello Stato straniero, una necessaria diminuzione dell'esercizio del diritto di sovranità da parte dello Stato, di cui continua la nuda sovranità, in confronto dello Stato cui appartiene il gruppo ospitato. In queste condizioni fu posto, in seguito agli accordi presi col Marocco nel 1906, il porto di Tangeri in cui fu organizzata una municipalità posta sotto il sistema della neutralità e la garanzia dei firmatari del trattato di Algesiras, diminuendo così, a favore dei residenti stranieri e dei loro Stati, il diritto di sovranità che dovrebbe spettare completo al Marocco e ai suoi Stati protettori - Francia e Spagna - su questo territorio.

*
* *

Oltre alle servitù dobbiamo considerare altre <u>modificazioni</u> che, indipendentemente dai rapporti con altri Stati, derivano alla sovranità territoriale dal nesso meno stretto fra lo Stato possedente e il territorio posseduto <u>per il carattere coloniale del possedimento</u>. Infatti nei possessi coloniali, il territorio, che ne è par-

te, è soggetto alla sovranità dello Stato che lo possiede in forma tale, che per il diritto di sovranità su di esso e per l'esclusione della sovranità altrui non si distingue dal normale esercizio della sovranità territoriale, ma per certe modalità di questo esercizio si ha invece una differenza notevole.

Trattandosi di territori acquistati da Stati europei e popolati da individui di razza non europea, privi delle autonomie e delle immunità godute dai liberi cittadini d'uno Stato europeo, tali territori non si possono considerare come parte integrante dello Stato e a favore di esso esiste a loro riguardo una disponibilità patrimoniale che manca per il territorio integrante. Sicchè anche gli Stati aventi governo costituzionale – es. l'Inghilterra e la Germania, sebbene quest'ultima non parlamentare – potrebbero alienare il territorio coloniale senza richiedere le approvazioni parlamentari e i controlli necessari per il territorio vero e proprio. Non possono farlo per altre circostanze che esporremo in seguito; comunque sta il fatto che la di:

sponibilità dello Stato sul territorio coloniale nella fase iniziale dell'acquisto riveste a suo favore il carattere della disponibilità patrimoniale e fugge ai controlli parlamentari.

Ma diverso è il caso che si presenta per il territorio coloniale avente una popolazione di carattere europeo o assimilato ad esso, la quale abbia avuto guarentigie costituzionali sì da svilupparvi certe autonomie e un governo particolare. Anche in questo caso il territorio coloniale fa parte del dominio o impero coloniale cui è soggetto: così l'Irlanda, l'Australia e il Canadà specialmente per i rapporti con altri Stati fanno parte del territorio britannico. Ma a poco a poco si va costituendo ivi un governo che in alcune colonie rappresenta un decentramento amministrativo, in altre un vero decentramento costituzionale. Onde se, per vedere le conseguenze che ne derivano nel campo del d.° internazionale, prendiamo a considerare l'impero coloniale più vasto e più vario amministrativamente e costituzionalmente: cioè l'impero Britannico, possiamo distinguere tre

tipi di colonie:

I° Colonie prive di autonomia costituzionale (c. d. colonie della corona) La loro caratteristica è che i poteri elettorali sono nulli e un governo particolare può esservi costituito soltanto per decentramento dei poteri amministrativi della metropoli. Decentramento da non può mai indicare autonomia, essendo i poteri sotto il controllo del governo centrale. Queste colonie quindi continuano ad appartenere al territorio dello Stato dominante in forma semi-patrimoniale ed esso non ha soltanto piena disponibilità per il loro governo e la loro amministrazione, ma anche - come vedemmo - per eventuali alienazioni

II° Colonie aventi guarentigie costituzionali ma prive di autonomia politica. La popolazione ha poteri elettorali e può cooperare coi poteri della metropoli. È il primo rudimento della loro personalità.

III° Colonie aventi autonomia politica. Si ha una forma costituzionale tale, che i poteri elettorali

concessi alla popolazione sono pieni come per gli abitanti della metropoli. Un parlamento è costituito nella colonia ed ivi il governo dipende ed è responsabile verso l'assemblea o le assemblee dei rappresentanti della colonia, anzichè verso il governo centrale.

Avvenuto questo mutamento per cui l'apparato amministrativo e costituzionale della colonia non dipende più dalla metropoli, ma dalla colonia stessa, si forma il principio d'una sovranità distinta da quella della metropoli. L'esercizio della sovranità territoriale sulla colonia è modificato non come nel caso di diritto su territorio altrui per una potestà maggiore o minore esercitata sulle colonie stesse da un terzo Stato, ma per un rudimento di nuova sovranità che si costituisce nell'interno dell'impero coloniale e si stabilisce in uno dei suoi elementi. Sicchè due sono le forme di limitazioni della sovranità territoriale secondo che:

o risultano da un diritto su territorio altrui, se la sovranità d'uno Stato in tutto il territorio o in parte di esso è subordinata, positivamente o negativamente, ad un anormale esercizio di potestà

sovrana da parte d'altro Stato;

o, anzichè dipendere da cause internazionali, dipendono da cause costituzionali quando, per lo sviluppo di un interno elemento decentratore, una nuova sovranità si stabilisce sul territorio d'una colonia e allora, prima di fatto e poi di diritto, ne è modificato e limitato l'esercizio da parte della metropoli.

Così rispetto ai terzi la sovranità inglese sul Canadà e sulla Nuova Galles del Sud è altrettanto piena quanto sulla Giammaica e sull'isola di S. Elena, ma mentre ad es. quest'ultima potrebbe essere scambiata o venduta senza l'adesione degli abitanti, il governo inglese non potrebbe disporre del Canadà, il quale, avendo ormai assunto il carattere di vero e proprio Stato, potrebbe non riconoscere la disponibilità fatta del proprio territorio.

Questa limitazione alla sovranità è prima un fatto, poi si sviluppa anche di diritto, ma più tardi si modifica in un modo anche più importante perchè, dopo avere le colonie autonome limitato il potere dispositivo dello Stato, cui

appartengono, acquistano praticamente le funzioni e, in parte, il giuridico riconoscimento di <u>autorità federative</u>. Mentre dapprima hanno la funzione negativa di limitare l'esercizio arbitrario della sovranità della metropoli, in questo secondo stadio cooperano con la metropoli per tutti i territori appartenenti all'impero. Allora la sovranità della metropoli si modifica ancora una volta in quanto che, stimando le colonie autonome che la tutela dell'impero le interessi personalmente, possono anche opporsi alla vendita o allo scambio di colonie che pur sarebbero alienabili ad arbitrio della metropoli ritenendo che ciò possa rompere la compagine generale. Si passa in tal modo da una limitazione particolare e negativa ad una limitazione generale e positiva derivante dallo sviluppo federativo delle colonie autonome con la metropoli.

Sicchè, riassumendo, abbiamo tre periodi nello svolgimento delle modificazioni della sovranità territoriale rispetto ai possedimenti coloniali:

1° Esercizio pieno, assoluto, quasi patri=

moniale da parte della metropoli sul territorio coloniale.

2°. Diminuzione della piena disponibilità dello Stato europeo sulle colonie abitate da uomini di razza europea che sviluppino un'organizzazione di Stato rappresentativo.

3°. Limitazione della disposizione di colonie non popolate da europei per opposizione delle colonie autonome.

Finalmente si arriva ad una ulteriore limitazione alla disponibilità dei territori coloniali non abitati da popolazione europea quando varie società, figliate dalla metropoli, vi si sieno organizzate a governo autonomo e responsabile risultandone uno Stato semi-indipendente.

CAPITOLO IV°

Gli organi del diritto internazionale.

I capi di Stato.

Nei rapporti fra Stati ha grande importanza la dottrina degli organi loro perchè, mentre gli individui nei loro rapporti reciproci possono agire direttamente fra di loro e, soltanto per eccezione, col mezzo di interposte persone, gli Stati, essendo persone collettive, non possono venire in contatto se non col mezzo di persone fisiche. Perciò la rappresentanza per lo Stato ha maggiore importanza del mandato per gli individui. Gli organi della rappresentanza internazionale si distinguono in: supremi, medi inferiori.

Organo supremo è il capo dello Stato che, per l'indipendenza del diritto internazionale alle varietà costituzionali, è ugualmente rappresen-

tante dello Stato, tanto se è una persona sola o una collettività, un sovrano o un presidente di repubblica, un re, un imperatore, un senato, un direttorio, un consiglio federale ecc.

Organi medi sono quelli che per delegazione dell'organo supremo – il quale agisce in rapporto alla competenza che ha di rappresentare lo Stato – hanno la delegazione di rappresentare lo Stato presso gli altri. Sono essi gli agenti diplomatici.

Organi inferiori sono quelli che, transitoriamente per un rapporto speciale o permanentemente per la tutela di particolari interessi dello Stato su parte del territorio dell'altro, sono incaricati della rappresentanza. Tali i commissari per la rettifica dei confini, per questioni doganali, per i trattati di commercio ecc. e specialmente gli ufficiali consolari aventi una rappresentanza subordinata e non politica, perchè si esplica soltanto in una parte dello Stato, in cui sono inviati, per certi interessi di carattere economico e subordinatamente alla acquiescenza politica e diplomatica del proprio Stato.

Tutto ciò costituisce la rete dei rapporti internazionali con cui si attiva fra i vari Stati una corrente di comunicazioni, esercizio di diritti, rappresentanze, reclami e trattative, e in virtù della quale la società internazionale costituisce qualche cosa di collettivo che le dà valore non soltanto di una espressione ma di entità realmente esistente.

*
* *

Riguardo agli organi supremi cioè ai capi di Stato vedemmo come, indipendentemente dalle varietà costituzionali dei loro paesi, essi abbiano la completa rappresentanza degli Stati, cui appartengono e sui quali sono costituiti. Se non che per i poteri esercitati in questa rappresentanza conviene tener presente che in questo punto l'espressione generica d'una regola è data dal concetto di diritto internazionale, ma il contenuto specifico è dato dalle varietà di diritto costituzionale.

Infatti il capo supremo è sempre l'espressione della volontà dello Stato, sia esso un imperatore o un presidente, e deve con la sua ra-

tifica rendere perfetto un trattato stipulato dai plenipotenziari. Quindi ad es. un trattato stipulato dalla Russia, quando l'imperatore vi ha apposta la sua firma, è ugualmente perfetto d'un trattato stipulato dalla Francia quando l'ha firmato il presidente della repubblica. Ma in Russia (almeno prima delle ultime riforme) non soltanto la firma del sovrano è una ratifica che rende perfetto l'atto, ma anche la volontà di ratificare o no e di dare prontamente la ratifica stessa è di piena competenza del sovrano, che decide egli medesimo quando e come debba agire. Invece negli Stati costituzionali e specialmente parlamentari l'atto di rappresentanza del sovrano è bensì identico esteriormente, e materialmente si esplica allo stesso modo, ma la volontà, che deve deliberare, non è tutta di competenza del capo dello Stato, il quale deve prima essere autorizzato da altri poteri.

In generale si può dire che mentre, qualunque sia la costituzione dello Stato, il capo di esso è sempre il rappresentante personale e a lui com-

pete negli atti solenni la ratifica, la sua competenza di deliberare e autorizzare questi atti può derivargli – secondo le varietà costituzionali – dalla propria volontà o da un'altra più o meno complessa.

Gli agenti diplomatici

Gli agenti diplomatici, che rappresentano uno Stato presso i poteri sovrani di un altro Stato, sono un elemento così necessario per i rapporti internazionali, che il diritto diplomatico e le guarantigie a tali agenti concesse costituiscono le parti più antiche di tutto il diritto internazionale. Risalendo alle età più remote della storia degli odierni popoli civili e osservando quanto tuttora avviene presso le popolazioni primitive del centro dell'Africa, dell'Australia, della Polinesia ecc., troviamo già esistere i primi sedimenti di diritto diplomatico aventi per base il riconoscimento intuitivo da parte degli enti collettivi – che sono gli embrioni degli Stati – della necessità di venire in rapporti tra

loro, riconoscendosi mutuamente privilegi e immunità ai propri rappresentanti delegati.

Si può dire che l'uso di inviarsi ambasciatori per comunicazioni o reclami è antico quanto il mondo; la parte moderna della dottrina è il diritto riconosciuto agli Stati di inviarsi ambascierie permanenti. Tale uso andò facendosi comune in Europa dopo il 1500 e, in seguito alla pace di Westfalia del 1648, diventa la caratteristica della società internazionale a tipo europeo. La missione diplomatica è ritenuta così importante, che a tutti gli Stati viene riconosciuto tale diritto come conseguenza necessaria della loro esistenza, senza bisogno di convenzioni e di autorizzazioni reciproche. Ciò è importantissimo, perchè su questo si fonda la distinzione tra organi medi e organi inferiori, per i quali occorrono speciali convenzioni consolari, autorizzanti gli Stati a inviare rappresentanti di questa categoria.

Circa i gradi degli agenti diplomatici è variata nel tempo la pratica degli Stati. Ordinariamente un tempo il grado degli agenti

diplomatici derivava dal grado di superiorità d'uno degli Stati in confronto dell'altro. A ciò si riconnette la lotta diplomatica turco-russa per il grado del rappresentante russo a Costantinopoli. Ora invece vige il sistema dell'uniformità e della graduazione indipendente dall'importanza dello Stato accreditatore in confronto dell'altro; sistema inaugurato nel 1815 dal Congresso di Vienna e completato dalla Convenzione di Aquisgrana del 1818. Le categorie degli agenti diplomatici sono quattro:

1ª_ Ambasciatori; legati e nunzi del Pontefice[1]

Essi sono investiti della rappresentanza personale del sovrano o capo di Stato presso l'altro sovrano o capo di Stato. Il fatto che essi possono domandare udienza direttamente al capo dello Stato e che questi accetta da loro inviti, anche di carattere confidenziale, dimostra come sieno ritenuti un « alter ego » del proprio sovrano e la loro presenza costituisca un mezzo di maggiore intimità nei rapporti fra due Stati. Perciò gli Sta_

---

(1) Legati, quando sono cardinali; nunzi se non lo sono.

ti Uniti, dopo essersi atteggiati a Potenza mondiale, e il Giappone, dopo esser divenuto una Potenza europa, elevarono le loro missioni diplomatiche dalla seconda a questa prima categoria.

2ª_ Inviati straordinari; ministri plenipotenziari; internunzi pontifici.

3ª (aggiunta dal Trattato di Aquisgrana).- Ministri residenti. In questa categoria, come nella precedente, abbiamo sempre una missione da sovrano a sovrano, ma con minor carattere rappresentativo del sovrano stesso.

4ª_ Incaricati d'affari. Sono talora reggenti interinali d'una legazione vacante, talvolta anche titolari permanenti; comunque sono incaricati d'un ministro degli affari esteri presso un altro.

L'insieme degli agenti diplomatici accreditati presso un dato Stato dicesi Corpo diplomatico.

Oltre a togliere la possibilità di rivalità e malintesi per il grado degli agenti diplomatici, il Congresso di Vienna evitò pure la possibilità delle lotte che prima potevano sorgere.

indipendentemente dal grado del diplomatico, per il grado dello Stato rappresentato. Si stabilì che i rappresentanti della prima categoria abbiano la *precedenza* sulla seconda, questa sulla terza ecc.; inoltre che, nella stessa categoria, la precedenza derivi dalla data della presentazione delle credenziali. Su questo ordine di precedenze si svolge il cerimoniale del corpo diplomatico; si fa eccezione soltanto presso certi Stati cattolici per i rappresentanti del Pontefice. Così avveniva in Francia finchè durarono i rapporti con la Santa Sede; così avviene tuttora nella Spagna, nell'Austria-Ungheria e nelle repubbliche dell'America del Sud, nei quali Stati il diplomatico pontificio ha sempre la precedenza indipendentemente dalla data di presentazione delle credenziali. Invece negli Stati, dove non esistono rapporti diplomatici con la Santa Sede (Francia, Italia ecc.) e anche dove esistono, come intermittentemente avviene in Inghilterra o in Germania, l'anzianità delle credenziali è l'unica base delle precedenze.

La questione delle precedenze ha, è ve-

ro, un'importanza relativa, ma le dispute che ne derivarono specialmente in passato sono tutt'altro che trascurabili. Così per la pace di Westfalia (1648) fu perduto un anno in tali questioni; la pace di Ryswick del 1647 dovette essere stipulata dai capi degli eserciti perchè i diplomatici non riuscivano ad accordarsi; nella pace dei Pirenei (1659) tra Spagna e Francia per arrivare ad un accordo si dovette ricorrere al ridicolo espediente di scegliere un'isoletta della Bidassoa - detta poi "isola della conferenza" -, che il confine attraversava per metà, e di costruire sopra di esso la sala della conferenza con un tavolo tagliato a metà secondo la linea di frontiera, onde ognuno dei diplomatici sedeva e parlava restando in territorio proprio. E' naturale che il Congresso di Vienna, richiamato dopo tante lotte a criteri di praticità, togliesse di mezzo certe questioni inutili.

Lo stesso scopo fu raggiunto anche per la precedenza fra diplomatici del medesimo grado nei congressi e per l'ordine della firma all'atto finale dei congressi medesimi. Non poteva prevalere il criterio del grado, uguale per tutti; non

l'anzianità delle credenziali, perchè è contemporaneo lo scambio dei pieni poteri e, dopo che essi sono trovati « in buona e debita forma », comincia il lavoro del congresso. Allora si ricorse al sistema dell'ordine alfabetico o dell'alternato o alla combinazione dei due sistemi. Nel caso dell'alternato ciascun esemplare degli atti del congresso o della conferenza è firmato per primo dal rappresentante dello Stato, cui la copia resta, poi dagli altri. Applicando invece il sistema dell'ordine alfabetico l'ordine è dato per tutte le copie dall'alfabeto della lingua francese adottata come lingua diplomatica dal maggior numero di Stati. I due sistemi si combinano spesso nel senso che le copie date a ciascuno Stato hanno per primo il nome del suo rappresentante, poi quello degli altri nell'ordine dell'alfabeto francese.

Molto più importanti dei privilegi cerimoniali dei diplomatici sono i privilegi e le funzioni di carattere giuridico. La funzione degli agenti diplomatici ebbe uno sviluppo, che si potrebbe rappresentare con una linea prima ascendente, poi discendente.

Prima che si costituissero i grandi Stati e si creasse – per lo sciogliersi dell'unità medioevale – il concetto di società europea e poi di società mondiale, i rapporti internazionali erano ispirati dal contatto con uno o più Stati vicini, però mancava il concetto della tutela degli interessi collettivi. Ma dal momento del loro primo stabile costituirsi (già dalla fine del XIII) e segnatamente dopo la pace di Westfalia, le rappresentanze diplomatiche assunsero importanza sempre crescente, dovendo il rappresentante tutelare interessi ognor più complessi e non potendo mantenere, per le distanze e la difficoltà di mezzi di comunicazione, uno stretto contatto col proprio Stato. Quindi non mancavano agli ambasciatori le istruzioni, che segnassero le linee generali della loro condotta – famose le istruzioni date agli ambasciatori francesi e veneti e i rapporti che questi a lor volta inviavano alla Repubblica –, ma molto era lasciato al loro arbitrio e alla loro iniziativa ed essi potevano anche allontanarsi dalle istruzioni ricevute, se le

circostanze nuove lo consigliassero.

Lungi dall'allentarsi, i rapporti fra Stati divennero sempre più intimi e complessi, ma le comunicazioni divennero sempre più facili e rapide; onde mentre l'importanza della missione diplomatica aumenta, quella del diplomatico fino a un certo punto decade. Così l'odierno sviluppo ferroviario e sopratutto telefonico, il ministro degli esteri d'uno Stato può dirigere le fila e guidare l'azione della sua diplomazia in tutto il mondo. Oggi l'azione diplomatica tende sempre più ad esser diretta dal ministro degli esteri, sotto il controllo parlamentare; anzi, di fronte a questo mutare di condizioni, si manifesta in molti Stati europei, appartenenti ai partiti più democratici, la tendenza dell'eliminazione degli ambasciatori e del segreto nella politica estera. Alla realizzazione di questa estrema tendenza non si potrà però arrivare completamente, perchè la necessità delle pattuizioni segrete induce a lasciarne la competenza affidata alle persone, che esercitano le funzioni diplomatiche.

*
* *

Gli agenti diplomatici, essendo rap-presentanti, oltre che del proprio Stato, anche del capo del governo o del ministro degli affari esteri, devono essere scelti dal capo di Stato e devono essere bene accetti allo Stato, presso il quale sono accreditati. La scelta del personale diplomatico dev'essere subordinata a certi principi, e nei concorsi per la partecipazione ad ogni ambasciata, se tutti sono ammessi senza distinzioni di sorta, deve però testificarsi necessariamente la rispettabilità dell'individuo e della sua famiglia e inoltre quella certa signorilità e quel tatto che sono necessari per coprire cariche. Presso gli Stati meno liberali la scelta è fatta soltanto fra le classi aristocratiche, mentre in altri paesi, come il nostro, la scelta è affidata al governo, che si riserva di escludere chi vuole, senza darne le ragioni. Il personale subalterno è scelto sempre per concorso mentre per il personaggio superiore la scelta può avvenire tanto fra quelli che son già diplomatici di carriera, quanto fra gli alti funzionari dello

Stato, quali prefetti, generali, ex-ministri ecc.; fra quelli cioè che il governo crede più adatti a coprire tali cariche. Es. Garroni, ambasciatore a Costantinopoli, fino alla rottura, ed ex prefetto di Genova; Tittoni, ambasciatore a Parigi ed ex-ministro.

Il gradimento dello Stato, presso il quale deve essere accreditato l'ambasciatore, più che altro è necessario per evitare che possa essere posta a coprire tale carica persona che eserciti lo spionaggio o appartenga alla nazione, presso cui è accreditata, o sia stata precedentemente punita dalle sue leggi penali. Ciò per gli Stati di civiltà europea; per gli Stati di civiltà inferiore o ritenuti tali nessuna domanda viene loro fatta circa il gradimento degli agenti diplomatici, ma sono inviati coloro che si ritengono più adatti.

Il diplomatico, nell'entrare con tal veste nello Stato straniero, comincia, appena nel territorio, ad usufruire delle guarentigie riserbate al suo grado, ma il riconoscimento ufficiale e il perfetto godimento di ta-

li guarentigie l'ha soltanto dopo aver presentato le proprie <u>credenziali</u>. Esse sono costituite da due lettere che o il capo dello Stato (per gli agenti diplomatici delle tre prime categorie), o il ministro degli esteri (per gli incaricati d'affari) danno al diplomatico. Una di esse è <u>autografa</u>, e si consegna dopo l'altra, che è la <u>copia autentica</u> e viene consegnata subito dopo l'arrivo dell'ambasciatore alla capitale al ministro degli esteri, onde questi faccia trovar pronta la risposta che darà il capo dello Stato all'ambasciatore, quando gli porterà l'autografo del proprio sovrano.

Il corpo diplomatico costituisce un'<u>unità</u> puramente <u>cerimoniale</u> in quanto si riferisce all'etichetta, alla presentazione degli auguri, alle condoglianze, ecc. Ma nelle eventuali rivoluzioni interne e occupazioni territoriali dello Stato, presso cui è accreditato, assume forma di <u>unità giuridica</u> riconosciuta, e il capo del corpo tratta con l'invasore o col capo del mutato governo a nome del corpo stesso e tutela i diritti di tutti gli stra-

nieri che ci sono sul territorio.

Le multiformi funzioni del diplomatico si possono riassumere nei verbi: *osservare*, *reclamare*, *disutere* e *stipulare*. La discussione e la stipulazione, come pure il reclamare e il rassicurare il proprio paese sulle condizioni dell'altro, presso cui è accreditato, sono intermittenti ossia si esplicano quando s'è una ragione per compierle; il carattere proprio e continuo dell'ambasciatore è quello di osservare e riferire. Tanto è costante e preponderante questo ufficio, che è compreso anche fra Stati alleati; per cui si costituisce un vero e proprio servizio di spionaggio ai danni dello Stato, presso il quale i diplomatici sono accreditati. Gli ambasciatori in questo servizio di spionaggio sono facilitati, oltre che dai privilegi che godono, anche dal fatto che ora nelle ambasciate sono stati messi rappresentanti tecnici, quali *addetti militari*, *navali*, *commerciali* ecc. dipendenti dall'ambasciata stessa.

I privilegi degli agenti diplomatici consistono anzitutto nella inviolabilità e nella extraterritorialità, per cui viene garantita la loro piena libertà d'azione.

L'inviolabilità protegge gli agenti diplomatici dagli atti commessi contro la loro persona, per cui tali atti sono sempre considerati come reati qualificati ed uguagliati agli atti simili commessi contro i funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. Inoltre il governo del paese straniero non può impedire all'agente diplomatico la libertà dei suoi movimenti; non può sorvegliare le sue corrispondenze, anche se nel paese esista la censura; non può intralciare il suo servizio telegrafico ecc.

L'extraterritorialità consiste nell'eccezione che si può opporre ai giudizi intentati contro gli agenti diplomatici, onde essi non possono essere colpiti per gli atti da loro commessi dalle leggi dello Stato, presso cui sono accreditati. Tale privilegio è così generale ed attribuito all'agente diplomatico come tale,

indipendentemente dalla sua persona, che non si può rinunciarvi. Essa poi si estende a tutto il personale ufficiale dell'ambasciatore. Questo privilegio si giustifica coll'interesse preponderante su ogni altro, che nulla possa interrompere o turbare la funzione dell'agente diplomatico per qualsiasi, anche giuridico, motivo.

Per integrare la somma dei privilegi diplomatici, gli Stati riconobbero agli agenti diplomatici un privilegio non personale, ma locale, detto appunto <u>immunità locale</u>. Per esso nel luogo occupato dall'agente diplomatico sia esso una casa, o un vagone ferroviario, o un automobile ecc. non si può compiere, per opera degli agenti dello Stato, presso il quale è accreditato, alcuna azione di ricerca, esame doganale, esercizio di polizia ecc. Tale privilegio è ora ridotto alla sola abitazione consueta o interinale del diplomatico mentre due secoli fa nelle capitali, e specialmente a Roma, era concessa al diplomatico una vera immunità di quartiere, che faceva di esso un capo con vasta cerchia di influenza, di

poteri e d'immunità, e per cui egli poteva accordare diritto d'asilo a chi fosse a lui ricorso. Ciò portava un grande perturbamento della tranquillità e dell'ordine pubblico, quindi oggi in Europa non esiste più. Resta invece il tipo di tale esteso privilegio in Cina, a Pechino, ove, dopo la rivolta dei boxers del 1900, fu costituito un "quartiere delle legazioni", separato dal resto della città e dove il corpo diplomatico fa da consiglio comunale e da amministratore della giustizia per proprio conto, e per proprio conto esercita la polizia del quartiere, fuori della giurisdizione dell'Impero celeste.

I diplomatici hanno infine il privilegio del culto che specialmente in passato, aveva importanza notevole, perchè così era reso possibile ai residenti stranieri d'uno Stato di praticare la loro religione nella chiesa dell'ambasciata, anche se non permessa nel territorio da loro abitato. Gli ambasciatori d'uno Stato tengono poi sempre nel loro palazzo una cappella della religione di quello Stato; un

ambasciatore di Germania per es. (anche se cattolico) dovrà tenere una cappella luterana. Ma tale privilegio ha perduto molta della sua importanza con la libertà di culto ormai concessa in ogni Stato civile.

Gli agenti consolari.

La rappresentanza diplomatica è talmente importante per i rapporti fra Stati e condizione dei rapporti stessi, che non può derivare da stipulazioni fra gli Stati, ma è bensì una necessità, che scaturisce dalla interdipendenza delle loro esistenze e alla quale non possono sottrarsi. Diverso è il caso per la rappresentanza consolare, che ha differente contenuto e non appare come assoluta necessità dei rapporti internazionali. Infatti la rappresentanza diplomatica è diretta a tenere in contatto gli Stati e a regolarne i rapporti, la rappresentanza consolare invece non ha per iscopo il contatto fra le personalità collettive di due Stati, ma la tutela di certi diritti e inte-

ressi su una parte del territorio d'uno Stato. Quindi il contenuto della prima è generale, il contenuto della seconda è particolare; quello è essenzialmente politico; questo, più che politico, giuridico ed amministrativo.

Da ciò si vede come, non essendo la rappresentanza consolare, a differenza della diplomatica, una conseguenza necessaria del reciproco riconoscimento fra gli Stati, il diritto di istituirla non possa esistere per sè, ma soltanto in virtù di esplicite pattuizioni. È quindi necessaria una convenzione o un'adesione spontanea da parte dello Stato, che deve ospitare la missione consolare, a favore di quello, che la vuole istituire. Ed anche quando la convenzione consolare è conclusa, l'istituzione dei consoli non può esser fatta senza il consenso dello Stato presso il quale sono istituiti. V'è bisogno di un'autorizzazione generica per lo Stato e specifica per il luogo dove il consolato deve essere istituito.

Lo sviluppo storico della istituzione consolare

ebbe carattere spontaneo, perchè derivante dalla consuetu-dine dei gruppi emigranti da uno Stato nel territo-rio di un altro, senza partecipazione diretta dello Sta-to, cui essi appartenevano. È fenomeno naturale quel-lo che raggruppa i cittadini d'uno Stato, che risiedono in territorio estero; lontani dalla patria, nell'isola-mento in cui si trovano, sono spinti ad unirsi in so-cietà, le quali fanno loro sentire quell'appoggio, che non può venire dal proprio paese. Nelle prime co-lonizzazioni del basso medioevo, per effetto delle e-migrazioni commerciali nel Mediterraneo, nel mare del Nord e nel mar Baltico, questi indivi-dui, lontani dal loro paese e privi di mezzi di comunicazione, non solo si raggruppavano, ma costituivano un'autorità riconosciuta, per tutela-re l'ordine e dirimere le controversie nel luogo, in cui s'erano stabiliti, e per rappresentare il grup-po ospitato presso l'autorità dello Stato ospite. Sor-se così _ e divenne d'uso comune _ l'istituto dei "giudici consoli", autorità elettive nominate dai cittadini d'uno Stato stabiliti in una città stra-niera, specialmente marittima, dove costituivano, nel quartiere separato, in cui abitavano, una nu-

nicipalità con competenza giudiziaria ed ammi-nistrativa, per tutelarli nei rapporti con lo Stato, del quale abitavano il territorio.

Così andò sviluppandosi l'istituto consolare. Quando, al principio dell'età moderna, lo Stato si fondò sopra un concetto ispiratore diverso, diventando non solo un apparato militare e fiscale, ma una convivenza di cittadini, esso ebbe un concetto più assoluto della propria autorità e competenza; che cominciò a considerare lese, in quanto sudditi propri viventi su altro territorio potessero governarsi da sè ed eleggere da sè il loro capo. D'altra parte lo Stato che ospitava le colonie straniere ritiene ferita la propria sovranità da queste oasi amministrative e giudiziarie straniere, che costituiscono dei frammenti di altro Stato nel proprio territorio e comincia a pretendere che la giurisdizione venga sottratta ai giudici – consoli, e sia riservata – anche per i rapporti contenziosi fra stranieri di medesima nazionalità – esclusivamente all'autorità giudiziaria dello Stato indigeno. Da queste due conseguenze del nuovo concetto di

Stato e dei suoi attributi derivano a lor volta due altre conseguenze: 1° la magistratura consolare restò in vigore, ma senza funzioni giudiziarie, 2° la magistratura collettiva eletta dagli emigrati, diventò una funzione dello Stato originario e fu da lui affidata ai propri ufficiali pubblici.

In tal modo si formò nelle linee generali la magistratura consolare attuale, che però si ripartì in due specie. Nei rapporti fra Stati europei la trasformazione avvenne precisamente nel modo suddetto; nei rapporti fra Stati europei e Stati di civiltà diversa — specialmente mussulmani — la trasformazione avvenne soltanto per l'investitura del console, che divenne un magistrato delegato dallo Stato e un suo pubblico ufficiale, non per le funzioni giudiziarie, che tuttora si conservarono per l'Oriente islamico e per l'Estremo Oriente.

*

* *

Nei rapporti fra tutti gli Stati la rappresentanza consolare — come dicemmo — non esiste senza una convenzione che la autorizzi. Tale convenzione è detta "convenzione consolare,"

conclusa al solo scopo di regolare l'istituzione dei consoli. Ma questo oggetto può anche essere parte del contenuto d'un'altra convenzione non avente questo solo scopo (es. un trattato di pace, di navigazione e di commercio, o soltanto commerciale ecc.). Comunque, con tali convenzioni gli Stati si autorizzano reciprocamente a istituire magistrati consolari nei luoghi convenuti e stabiliscono le regole future per le mutazioni dei compartimenti territoriali consolari.

I consoli, pur essendo sempre delegati dello Stato che li istituisce, sono scelti e divisi in due categorie:

a) <u>consoli inviati</u>, che costituiscono veramente il personale ufficiale, di carriera;

b) <u>consoli eletti</u>, che sono abitanti del territorio dove si istituisce il consolato – più frequentemente cittadini dello Stato che li nomina, e per eccezione sudditi d'un terzo Stato o del paese stesso in cui si trovano –, per i quali la rappresentanza consolare è costituita senza stipendio e con la sola utilità della partecipazione alle tasse consolari.

La funzione più importante, e cui più si ricorre, è quella dei consoli inviati sia perchè sono sempre cittadini dello Stato elettore e suoi ufficiali, sia per le garanzie maggiori che non si possono avere presso i consoli eletti. Il ricorso, che in proporzione maggiore o minore si fa a questi ultimi, dipende da necessità, parte di carattere economico, parte di carattere commerciale. Infatti, di fronte all'estendersi degli interessi commerciali e dell'emigrazione, fu necessario aumentare le rappresentanze consolari ma, per la difficoltà di trovare il personale, che le coprisse tutte, e per le spese eccessive, che i governi avrebbero incontrato, continuarono a servirsi, accanto ai consoli inviati, anche dei consoli eletti. Trattandosi di interessi esigui o transitori oppure sul punto di formarsi e del cui sviluppo definitivo non si abbia assoluta garanzia, si istituiscono i consoli eletti o "ad honorem". Così, fino alla rottura, il console italiano a Danzica era un tedesco; molti consoli austriaci in Italia erano italiani; consoli "ad honorem" sono quelli dell' Italia

a Cuba, S. Domingo ecc. Per gli interessi più importanti e permanenti si ricorre invece ai consoli inviati.

Nell'ordinamento nostro e di tutto il mondo i consoli inviati sono divisi in: consoli generali di I^A e II^A classe; consoli di I^A e II^A classe; vice-consoli di I^A, II^A e III^A classe. I consoli eletti sono divisi, senza classi, in: consoli generali, consoli, vice consoli, agenti generali.

In ogni Stato il personale consolare è reclutato mediante concorso al ministero degli esteri con la presentazione di certi titoli. In Italia i diplomi necessari sono quelli della facoltà giuridica universitaria, della Scuola superiore di commercio, dell'istituto "Cesare Alfieri" di Firenze. Gli esami furono finora subiti in base ad un programma identico per la carriera diplomatica e per quella consolare, ma l'importanza delle singole materie e le classificazioni ottenute sono computate diversamente. Nel nostro paese — come in molti altri — vi so-

no anche condizioni di carattere finanziario, si nota però la tendenza a mantenerle per gli aspiranti alla carriera diplomatica e ad abolirle per la carriera consolare. Poichè per i primi gradi lo stipendio non basta per sostenere le spese che il decoro richiede e bisogna che l'agente provveda col proprio. Ma ciò potrebbe essere eliminato per la carriera consolare, oppure si potrebbe ricorrere al sistema inglese della cauzione che dev'esser depositata fino al raggiungimento d'un certo grado e viene poi svincolata. Il nostro governo può – come avviene negli altri paesi europei – nominare al grado di consoli generali di prima classe anche persone che non sieno della carriera.

Il console dev'essere gradito allo Stato presso il quale è inviato; questo gradimento gli è partecipato per mezzo del ministro degli affari esteri al quale sono rimesse le lettere patenti che comprovano la nomina fatta. Quando esse sieno state trovate "in buona e debita forma", il governo dà istruzioni alle autorità locali del paese, in cui le funzioni consolari devono essere esercitate, cioè del "distretto consolare", perchè

il console sia messo in condizione di eseguire la missione, di cui è incaricato. Tale riconoscimento dicesi «exequatur».

* * *

Con l'exequatur il console entra nell'esercizio delle sue funzioni le quali sono – come ancora le vigenti leggi stabiliscono – di quattro specie: amministrative, di stato civile, notarili, giudiziarie.

A. Funzioni amministrative sono quelle relative ai rapporti del console con l'autorità del suo paese e coi sudditi del proprio Stato nel territorio consolare per l'esercizio, che il console ha delle funzioni parallele a quelle di sindaco, ufficiale di polizia e prefetto. Carattere amministrativo ha pure il compito spettante al console di informare il ministro degli esteri, o col tramite della legazione o direttamente, delle condizioni economiche, amministrative e sanitarie del distretto consolare.

B. Funzioni di stato civile sono quelle cioè, che il console compie come ufficiale dello stato civile. In tale qualità egli deve tenere un registro

più completo che gli è possibile _ delle persone dimoranti nel distretto consolare, che trasmette ogni sei mesi al proprio governo e deve pure tenere registri delle nascite, morti e matrimonii. Se non che, mentre gli atti di nascita, di morte e di matrimonio registrati dal console rispetto ai suoi concittadini hanno valore come se fossero stati registrati da ufficiali di stato civile del loro paese, i consoli non si possono ritenere come veri ufficiali dello stato civile, non essendo obbligatorio ricorrere ad essi. Ciò perchè, in base alla norma "locus regit actum", gli atti di stato civile d'ogni paese hanno pieno vigore e piena forza probativa anche presso gli altri. Sicchè i consoli sono autorizzati a farli validamente, ma si possono legalmente compiere anche senza di loro. Però la registrazione di tali atti dovrebbe trasformarsi in obbligo perchè spesso gli emigrati non vogliono registrarsi al consolato per evitare noie, richiami militari ecc. e poi ne invocano l'aiuto quando ne hanno bisogno. Si dovrebbe cioè far dipendere dall'annotazione nei registri consolari non già la sussistenza della

nazionalità, ma il diritto di reclamare la tutela del console stesso.

C. Funzioni notarili sono quelle per cui i consoli hanno facoltà di concludere atti solenni, come il testamento solenne, e anche ricevere in deposito ed aprire i testamenti olografi, allo stesso modo che i notai nel territorio dello Stato.

D. Funzioni giudiziarie diverse esercitano i consoli europei negli altri Stati europei, da quelle che sono da loro esercitate negli Stati orientali. Nei primi sono ridotti al minimo non avendo i consoli che la giurisdizione volontaria (es. nel caso della tutela, emancipazione ecc.) e giurisdizione contenziosa soltanto per le controversie di carattere economico fra l'armatore della nave e l'equipaggio. In Oriente invece le funzioni giudiziarie dei consoli esistono in grado anche eccessivo e senza reciprocità con gli Stati occidentali. Avremo poi campo di trattarne diffusamente.

Dei privilegi consolari non si può

parlare in generale, come si è fatto per gli agenti diplomatici. Infatti allo stesso modo che questi ultimi rappresentano una funzione per se stante e uniforme a tutti gli Stati del mondo, anche i loro privilegi dipendono da una consuetudine uniforme senza distinzione fra Stato e Stato. Invece, essendo che gli ufficiali consolari esistono soltanto in quanto una convenzione li abbia istituiti, per quanto nello stabilire i loro privilegi si abbia una tendenza all'uniformità, questa non può tuttavia esistere così completa, come per gli agenti diplomatici. Ordinariamente però le convenzioni consolari dei vari Stati si accordano nel riconoscere ai consoli inviati maggior numero di privilegi che ai consoli eletti.

In generale si può dire che gli agenti consolari non hanno, come gli agenti diplomatici, il privilegio personale dell'immunità e della extraterritorialità, ma bensì quello dell'inviolabilità per le cose compiute nell'esercizio delle loro funzioni; nè possono, per la procedura civile e penale, invocare l'extra-

territorialità. Mentre per gli agenti diplomatici è immune da qualsiasi atto di sovranità la casa della legazione, per i consoli è immune il solo archivio consolare; mentre l'agente diplomatico non può essere citato come testimonio in giudizio, se il suo governo non lo autorizzi, ciò è possibile per il console e soltanto secondo talune legislazioni può essere citato per rogatoria anzichè personalmente. Così per i privilegi fiscali, i quali sono completi per l'agente diplomatico, escluso anche dall'obbligo di pagare le imposte per i fondi posseduti al di fuori della legazione, e non sono invece goduti dagli agenti consolari.

Ma ben maggiori sono i privilegi che agli ufficiali consolari competono negli stati ottomani e nei paesi dell'Estremo Oriente.

Il regime delle Capitolazioni
I privilegi degli stranieri in Oriente e nell' Estremo Oriente.

Il diritto di giurisdizione dei consoli nei paesi dell' Oriente e dell' Estremo Oriente e in generale nei paesi non appartenenti alla civiltà europea dà la nota saliente della differenza tra le funzioni consolari degli Stati europei fra di loro e quelle che si esplicano fra gli Stati europei e gli Stati di civiltà inferiore.

L'origine dei privileagi consolari goduti dai primi nei secondi sta nel privilegio comune di governo, municipio e giurisdizione propria, che - come vedemmo - avevano gli stranieri nei porti e nelle città commerciali del basso medioevo. Il perdurare di questi rapporti - cessati in Europa - per l'Oriente fece sorgere una diversità dove un tempo non esisteva. Quando gli ottomani si impadronirono dei paesi orientali che avevano appartenuto all' impero Bizantino e

trovarono in quelle città, specialmente marittime, i privilegi che s'erano costituiti a favore degli stranieri, li mantennero parte per rispettare la consuetudine, parte per seguire il sistema che già applicavano nei loro territori. Non è tanto il disprezzo delle autorità turche ad entrare nelle contese tra infedeli, che le induce a mantenere i privilegi giudiziari per gli stranieri; la vera ragione è che presso gli arabi e poi i turchi, come presso tutti i barbari, che alla fine dell'impero Romano invasero l'Europa, prevaleva un concetto di Stato diverso dal moderno e nelle controversie di diritto privato vigeva il sistema delle leggi personali. Sicchè in materia matrimoniale, di successioni mobiliari e in genere per il diritto famigliare avevano valore le regole religiose delle singole popolazioni e la magistrature competenti erano quelle popolazioni stesse. È naturale che ammettendo le leggi personali per i propri sudditi, a maggior ragione i turchi le ammettessero per gli stranieri dimoranti nel proprio territorio.

Questa fu la prima base dei privilegi degli stranieri nell'impero Ottomano.

A cominciare dal 1535 questi privilegi furono sanciti in una legislazione detta delle Capitolazioni, stipulate, a cominciare dalla Francia, via via con tutti gli Stati europei, completando ed estendendo sempre più i privilegi esistenti. Base di questo sistema capitolare erano le convenzioni concluse tra il sultano e i sovrani europei, ma, non volendo quegli mostrarsi obbligato da altri a compiere certi atti, pattuiva bensì convenzionalmente i privilegi, ma poi li emanava "motu proprio", come concessioni unilaterali per se stanti aventi valore all'infuori, che ne fosse stato precedentemente pattuito il contenuto. Erano quindi le Capitolazioni, secondo il concetto turco, atti di diritto interno e revocabili, allo stesso modo che i concordati, il cui contenuto è stipulato per convenzione, sono ritenuti dalla Chiesa nient'altro che graziose concessioni, che non obbligano a mantenerle.

Con la prima Capitolazione gli stranie-

vi ottenevano il privilegio di essere, nelle materie civili e commerciali, giudicati dalle proprie autorità. Essa fu, come abbiamo detto, conclusa nel 1535 col re di Francia, che era allora in condizione di alleanza con la Turchia, alleanza che con la massima indignazione – quanto mutano le cose umane! – gli abitanti dell'impero asburghese, ai cui danni il re cristianissimo s'era unito a Solimano II, qualificavano come empia. Dopo questa Capitolazione la Francia fu riconosciuta dalla Turchia come lo Stato rappresentativo degli interessi della cristianità nei propri territori, il che fu l'origine dei privilegi francesi in Turchia nella tutela dei luoghi Santi e della stessa denominazione di "franchi" a tutti gli occidentali. Ma successivamente altri Stati europei, altrettanto desiderosi d'affermarsi in Oriente, quanto di sottrarsi alla Francia, conclusero altre Capitolazioni, che assunsero forma sempre maggiore di trattati e ad ognuna delle quali – a cominciare da quella con la Francia – era aggiunta la clausola della «nazione più favorita», per cui ogni mag-

gior privilegio accordato più tardi ad uno Stato era automaticamente acquisito dagli Stati che avevano stipulato prima. Uno dei più recenti di questi trattati è quello stipulato con la Sardegna nel 1823, in vigore, come tutti gli altri, fino all'abolizione unilaterale turca del 10 Settembre 1914.

* * *

Con le Capitolazioni successivamente stipulate e con la clausola della nazione più favorita si andò costituendo un sempre più favorevole diritto particolare, non per una sola categoria di stranieri, ma per tutti gli europei. Dal privilegio di giurisdizione civile fra gli stranieri di uguale nazionalità, si passa allo stesso privilegio anche fra stranieri di nazionalità diversa, secondo la prevalenza della nazionalità del convenuto, e si giunge anche al privilegio della giurisdizione penale - con la prevalenza della nazionalità dell'imputato - nei reati in cui la vittima è un europeo o non è un ottomano o lo Stato ottomano e l'accusato è pure europeo. E' da notarsi a questo proposito

che, secondo le nostre leggi, per le decisioni del tribunale consolare _ tranne in materia di contravvenzioni _ è ammesso anche l'appello alla Corte d'Ancona. Alla Corte d'Assise di Ancona spetta poi esclusivamente il giudizio dei reati più gravi, cioè dei crimini.

Anche nei procedimenti civili e penali rispetto ai quali, trattandosi di cause miste, si conservava la giurisdizione ottomana[*], si richiese la presenza dei consoli o dragomanni della nazione, cui la parte straniera apparteneva. L'esecuzione delle sentenze e degli atti giudiziari si fece pure dipendere dall'autorizzazione e dall'assistenza dell'autorità consolare straniera, alla quale era possibile esercitare così un dannoso ostruzionismo contro le sentenze stesse, legalmente pronunciate dall'autorità competente. L'arresto degli stranieri _ tranne in caso di flagrante delitto _ e le perquisizioni, in un raggio di territorio vicino al consolato,

---

(*) Nelle cause commerciali miste la competenza spetta però ai tribunali misti. Vedi a pag. 179.

non possono avvenire senza la partecipazione o il consenso del console.

In tal modo il privilegio, che originariamente disinteressava l'impero Ottomano per le controversie sorte esclusivamente fra stranieri, si trasforma in una servitù per la sovranità ottomana di astenersi dal compiere atti che pure implicavano il complemento della sovranità stessa. Le concessioni, già spontaneamente consentite dalla Turchia e reclamate dagli Stati europei a giusta tutela dei propri sudditi, erano diventate un mezzo di oppressione degli indigeni rispetto agli stranieri, mentre, disarmando lo Stato ottomano, contribuivano ad aumentare la senofobia tra la popolazione mussulmana.

Fu questa la ragione per cui, quando nel 1856 si riunì il Congresso di Parigi, che chiuse la guerra di Crimea, la Turchia per mezzo del suo plenipotenziario domandò l'abolizione delle Capitolazioni. Non ebbe che vaghi affidamenti, poiché le Potenze occidentali, che pure erano state alleate della Turchia contro la Russia,

si trovarono solidali con quest'ultima nel man-tenere un privilegio che serviva ad indebolire l'im-pero Ottomano. Nè alcun pratico risultato eb-bero i tentativi fatti poi dalla Turchia nell'Ac-cordo del 1909 con l'Austria, che chiudeva la cri-si dell'annessione della Bosnia, e nel Trattato di pace del 1912 con l'Italia dopo la guerra libica. In queste due Convenzioni la Turchia però riu-scì a far inserire una clausola riferentesi all'ap-poggio che l'altro contraente avrebbe dato alla Turchia nei negoziati che essa intendeva avvia-re "con la grandi Potenze interessate" per far cessare il regime capitolare. Però nè l'Austria nè l'Italia riconobbero senz'altro l'abolizione del-le Capitolazioni, la quale non poteva avvenire, se tutti gli altri Stati non vi avessero aderito.

Tale adesione non fu mai ottenuta e tra le concessioni, le consuetudini e gli abusi con-suetudinari era continuamente impedito il pro-gresso e lo sviluppo dello Stato Ottomano, quando esso, approfittando del cataclisma europeo in cui si trovarono coinvolte, fra le altre Potenze, la Francia e l'Inghilterra, che avevano i maggiori

interessi tutelati dalle Capitolazioni, penso di pro=clamarne senz'altro l'abolizione, e l'instaurazione del diritto comune per tutti gli stranieri residenti nel proprio territorio.

Questa abolizione unilaterale non si può ritenere valida, perché i privilegi concessi dalla Turchia agli stranieri costituivano un impegno assoluto a tempo indeterminato, da cui non poteva liberarsi senza l'adesione dell'altra parte contraente. Tale necessità aveva la Turchia stessa implicitamente riconosciuto con la clausola inserita nei Trattati del 1909 e del 1912 con l'Austria e l'Italia, relativa all'abolizione dei privilegi in materia giurisdizionale; come pure nell'altra clausola, contenuta nelle Convenzioni stesse, riguardante il riconoscimento da parte dell'altro contraente - per quanto subordinato al consenso di tutti - dell'indipendenza doganale turca e la conseguente stipulazione con questo Stato di trattati commerciali sulla base del diritto pubblico europeo. Difatti per opera del regime capitolare e per la clausola della nazione più favorita derivava all'impero ottomano un grave impe,

dimento in materia doganale, essendo le mutazioni delle tariffe turche subordinate al consenso di tutti gli Stati contraenti, ciascuno dei quali poteva aumentare le tariffe proprie contro la Turchia, senza che a questa fosse concesso di agire reciprocamente. Si comprende quanto ciò fosse deleterio allo sviluppo delle industrie ottomane, che non potevano essere protette nella loro infanzia, e come, di fronte agli oneri finanziari sempre maggiori, che il governo turco assumeva verso gli Stati europei, non potessero svilupparsi le risorse necessarie a fronteggiarli. È naturale che da questi impedimenti doganali la Turchia tendesse a liberarsi, nè sarebbe parsa illegittima una sua azione in tale senso, sebbene, quando il governo ottomano ottenne dagli Stati europei di poter elevare la tariffa doganale dal 12% al 15-17%, avesse riconosciuto di non poterlo fare da solo.

Ma nessun diritto aveva la Turchia di abolire i privilegi giurisdizionali, di

struggendo d'un tratto ciò che gli stranieri avevano conseguito nel corso di secoli. Resta, è vero, a favore dei turchi la condizione «rebus sic stantibus» e il fatto che le loro condizioni costituzionali, giuridiche e amministrative s'erano ormai cambiate. Ma ciò non poteva senz'altro dichiararlo lo Stato orientale, il quale doveva invece – come ha fatto il Giappone – mostrarsi prima maturo all'abolizione dei privilegi giurisdizionali, chè allora soltanto la Turchia poteva pretendere d'essere riconosciuta uguale agli altri Stati per la polizia e la giurisdizione degli stranieri. Sicchè – dati anche gli impliciti riconoscimenti turchi della necessità del consenso europeo – le Capitolazioni, abolite di fatto, sono di diritto ritenute ancora in vigore da tutti gli Stati, tranne la Germania e l'Austria.

*
* *

I privilegi degli stranieri, che furono in Oriente il risultato d'un lungo svolgimento storico, si svilupparono d'un tratto nell'Estremo Oriente e furono molto maggiori di quelli

che in sì lungo tempo erano stati conseguiti nell'Imperо Ottomano. Tale sviluppo del regime capitolare nei paesi del lontano Oriente avvenne a cominciare dal 1843 quando, in seguito alla prima guerra con gli inglesi, la Cina fu costretta a concedere agli europei il diritto di dimora in cinque dei suoi porti con notevoli privilegi. Con altri trattati il regime capitolare fu introdotto nel Giappone, nella Corea e nel Siam. Mentre però in Cina vige tuttora, nel Giappone – ove sorse col trattato del 1855 con gli Stati Uniti – cessò quando quello Stato fu ammesso al godimento dei diritti spettanti agli Stati europei e nella Corea ebbe termine nel 1910, quando essa venne annessa al Giappone. I patti col Siam furono pochi anni fa – come vedremo – modificati, sebbene lievemente.

Secondo il sistema instaurato per la Cina gli stranieri passano dallo stesso divieto di dimora al diritto di dimorare in determinate città con tali guarentigie e immunità, quali non s'erano potute ottenere neppure nei

paesi dove vigevano le Capitolazioni. Sicchè il sistema cinese si distingue dal regime turco: 1° per l'aumento della somma di privilegi, 2° per la restrizione del diritto di dimora soltanto a taluni porti aperti al commercio (che da 5, quali erano in origine, sono ora 43), dove gli stranieri abitano speciali quartieri eretti su determinate aree dette settlements, in cui i consoli hanno il diritto di amministrazione, la facoltà di esigere imposte, e considerevoli privilegi giudiziari.

Non soltanto è ammessa la competenza giudiziaria consolare nelle cause fra stranieri di nazionalità uguale o diversa — giudicando in tal caso il console del convenuto o giudicabile — ma, anche per i reati commessi dagli stranieri contro gli indigeni o lo Stato medesimo, si ammise l'assoluta competenza giurisdizionale dei consoli stranieri. Sicchè si giunse all'assurdo d'uno straniero, reo d'alto tradimento contro la Cina, giudicato secondo le leggi del proprio paese e dalle proprie autorità giudiziarie. Nelle controversie civili fra stra

nieri ed indigeni vigono due sistemi. O, secondo alcune convenzioni, con certi Stati si ricorre ad un tribunale misto costituito presso il consolato dello straniero, sia esso attore o convenuto, e formato dal console e dall'autorità cinese; o, secondo il sistema adottato nel Trattato con l'Inghilterra del 1876 per l'apertura del porto di Cefù e riconfermato nel 1866, si segue il principio, che l'attore deve sempre sottoporsi alla giurisdizione del convenuto.

In virtù di questo regime si vede come gli stranieri fossero troppo protetti, anche a delinquere, contro le leggi e le autorità dello Stato ospite. La Cina naturalmente si adoperò per abolirlo e, quando nel 1902 fu stipulato con l'Inghilterra il nuovo Trattato di commercio, come pure nei Trattati commerciali del 1903 con gli Stati Uniti e il Giappone, e nelle rinnovazioni dei trattati commerciali con altre Potenze occidentali, riuscì ad introdurre la clausola con cui l'altro Stato contraente s'impegna-

a riconoscere l'abolizione qualora tutti gli altri vi acconsentissero.

Anche il Giappone, quando si trovava nelle stesse condizioni della Cina, cercò di stipulare convenzioni analoghe, che prevedevano l'abolizione dei privilegi degli stranieri e ne preparavano la via. Ma, mentre la Cina male governata e rovinata dalle lotte civili e dal pacifismo, che le impediva di sviluppare le sue forze militari, uscì battuta da tutte le guerre da essa sostenute nel l'ultimo secolo, il Giappone, minore di territorio e di popolazione, ma accorto e disciplinato, potè sulle basi occidentali sviluppare i propri istituti, riformare le proprie leggi e rinnovare le proprie forze militari di terra e di mare. Furono le sue brillanti vittorie ottenute nel 1894-95 contro la Cina e nel 1904-1905 contro la Russia, che costituirono un argomento persuasivo per giudicarlo maturo all'abolizione dei privilegi degli stranieri e all'ammissione al concerto europeo con perfetta eguaglianza rispetto a-

gli altri Stati; il che avvenne nel 1909. Invece gli ordinamenti cinesi soltanto ora sembrano sulla via del perfezionamento.

Ma, per raggiungere più facilmente il suo scopo, il Giappone ricorse pure ad un altro mezzo. Mentre la Cina apriva agli europei sempre nuovi porti con eguali privilegi, il Giappone dopo i primi non volle aprirne altri e stabilì che gli stranieri potessero stabilirsi nell'interno e avere il diritto alla proprietà fondiaria soltanto se rinunciassero ai privilegi giurisdizionali.

I privilegi degli stranieri nel Siam furono, come si è detto, recentemente modificati nel Trattato con l'Inghilterra del 1909 in cui si ha l'abolizione delle giurisdizioni consolari e delle giurisdizioni miste. Infatti per le cause miste, mentre normalmente la competenza spetta al giudice del convenuto o imputato, in certe provincie spetta alle Corti internazionali siamesi, con la condizione che il console dello straniero sia presente al giudizio e possa in qualsiasi momento-

se il convenuto o l'imputato è lo straniero – farlo passare alla corte consolare, finchè la causa non sia passata in giudicato. V'è pure una Corte internazionale suprema residente a Bankok.

Col suddetto Trattato le Corti internazionali restano in vigore fino alla promulgazione dei codici siamesi, allorchè saranno sostituite dai Tribunali Siamesi i quali però sono in realtà misti e in cui, essendo il convenuto o l'accusato europeo, prevale l'opinione dei magistrati europei. Sicchè non si può dire, se la nuova riforma migliori o peggiori le condizioni, in cui si trova il Siam.

Nella Persia – in cui gli stranieri sono del resto poco numerosi – lo Stato dal punto di vista penale si trova disarmato, come risulta da un Trattato stipulato nel 1828 con la Russia e che, per la clausola della nazione più favorita, si applica a tutti gli altri Stati occidentali. Infatti la giurisdizione pena-

le spetta in ogni caso alle autorità persiane, ma il condannato straniero dev'essere consegnato, per l'espiazione della pena, all'autorità del proprio Stato.

L'ultimo paese adattatosi a subire i privilegi delle Capitolazioni è il regno d'Etiopia. Quando nel 1889 col Trattato di Ucciali l'Italia aveva ottenuto il protettorato sull'Etiopia s'era riservata molti privilegi giurisdizionali, che caddero poi col Trattato di Addis-Abeba del 1896. Più tardi l'Inghilterra e la Francia ottennero di poter istituire in Abissinia propri tribunali consolari. In seguito anche l'Italia potè fare stipulazioni nello stesso senso ed oggi l'Abissinia è il solo Stato cristiano che riconosca nel proprio territorio i privilegi giudiziari consolari.(*)

(*) Per questo § e parte del seguente cfr. E. Catellani: I privilegi degli stranieri in Oriente e nell'Estremo Oriente, in Riv. di Dir. Int., vol. IV, fasc. I-II.

La riforma giudiziaria egiziana
Vari modi di cessazione delle giurisdizioni consolari

Il sistema dei privilegi degli stranieri in Oriente e nell'Estremo Oriente, quale s'è oggi sviluppato, rappresenta una protezione per i sudditi occidentali, che si potrebbe raggiungere diversamente, mentre così dà luogo ad abusi ed è causa di risentimento da parte dello Stato orientale, il cui sviluppo è inceppato e i cui interessi sono gravemente feriti. Perciò viene ora facendosi strada, anche tra gli Stati occidentali, una tendenza se non ad abolire, per lo meno a modificare il sistema capitolare. Se non che mentre per la Turchia ogni tentativo fu vano fino all'abolizione unilaterale, in Egitto entrò in vigore una riforma giudiziaria nel 1875.

In quest'ultimo Stato durante il periodo dell'indipendenza di fatto e della subordinazione di diritto, che avevano verso la Turchia

i vicerè della dinastia di Mehemet Alì, i privilegi giudiziari s'erano sviluppati molto maggiormente che nei diretti domini del sultano. Ivi i processi civili e penali misti sono avocati alla giurisdizione turca – sia pure con l'assistenza del dragomanno o console della parte straniera – oppure, trattandosi di cause commerciali, ai Tribunali di commercio misti composti di presidente e due giudici ottomani e di altri due giudici stranieri. Questi tribunali sono pure competenti nelle cause civili per un valore superiore a mille piastre e il loro giudizio è appellabile al Tribunale misto d'appello di Costantinopoli. In Egitto invece i processi misti erano stati tutti avocati alla giurisdizione consolare.

Ciò portava a far sì, che sorgessero in Egitto tra le colonie europee delle vere e proprie associazioni di malfattori e di avventurieri, i quali, desiderosi di far danaro coi mezzi più illeciti, si accordavano per frodare gli indigeni, certi di sfuggire a quelle repressioni che in patria non sarebbero mancate. Bastava infatti

che un gruppo di loro entrasse in accordi con un egiziano e poi le convenzioni non fossero rispettate, perchè l'attore egiziano, costretto a compiere un interminabile cammino procedurale ricorrendo ai tribunali di ognuno dei convenuti europei, quasi sempre ci rimettesse le spese, senza ottenere giustizia.

Tale eccesso di abusi finì per essere compreso anche dagli Stati europei, i quali videro quanto poco utile per il loro prestigio morale e per la diffusione della civiltà europea in Oriente sarebbe stata questa esagerata protezione degli occidentali. E quando l'Egitto prese quel considerevole sviluppo economico, che seguì l'apertura del canale di Suez, per opera specialmente della Francia, cui spetta quasi esclusivamente la costruzione del canale e che aveva grande interesse ad instaurare la civiltà europea in Egitto, cominciarono i negoziati tra il governo egiziano e gli Stati europei allo scopo di modificare le giurisdizioni consolari. Ciò portò alla Conferenza tenuta prima a Parigi e poi a Costantinopoli e che ebbe nell'atto finale la sanzione della Porta, necessaria per la semiso-

vranità dell'Egitto. Il Trattato concluso nel 1875, per entrare in vigore il 1° gennaio successivo, fu prorogato di cinque in cinque anni e vige ancor oggi.

La riforma giudiziaria egiziana si potrebbe dire una transazione fra l'Egitto, che voleva riformare tutte le giurisdizioni, e gli Stati europei, che non volevano privarsi completamente dei loro privilegi. Si venne in tal modo alla costituzione dei Tribunali misti.

Per le controversie civili e commerciali in materia mobiliare, fra stranieri di eguale nazionalità e per i procedimenti penali - Anche fra stranieri di nazionalità diversa e fra indigeni e stranieri - resta completamente in vigore l'antica giurisdizione consolare. Fanno eccezione soltanto le contravvenzioni ai regolamenti di polizia commesse dagli europei e i reati commessi contro i Tribunali misti, di competenza dei Tribunali misti medesimi. Ma se, per es. un italiano uccide un egiziano è condannato dalla Corte d'Assise di Ancona,

secondo le nostre leggi e le regole consolari.

Invece per tutti i procedimenti civili e commerciali misti, anche in materia mobiliare, fra sudditi di due Stati europei diversi o fra europei ed egiziani – indipendentemente dalla qualità di attore e convenuto – la competenza è assoluta ed esclusiva per i Tribunali misti. I quali sono pure esclusivamente competenti in materia immobiliare egiziana, dove c'è questione di diritto reale e non famigliare non soltanto nei giudizi misti, ma anche fra sudditi d'un medesimo Stato europeo. Così ad es. materia ipotecaria; non invece nelle contestazioni di diritti ereditari che si riferiscono a fondi egiziani, presentando esse un carattere famigliare.

I Tribunali misti di prima istanza sono tre, costituiti al Cairo, a Mansura e ad Alessandria, dove esiste pure una Corte d'Appello mista. In questi tribunali v'è una maggioranza di giudici europei e una minoranza egiziana; presidente, per così dire, onorario è un egiziano, ma chi presiede in realtà

è un vice-presidente europeo. I giudici stranieri, che fanno parte dei tribunali misti, sono designati dagli Stati, che aderirono alla riforma giudiziaria, ma sono investiti per decreto del vicerè e sono quindi funzionari e magistrati egiziani. Essi giudicano nelle materie di carattere personale applicando le leggi della persona, il cui diritto è contestato e, in materia convenzionale, specialmente commerciale, un Codice, detto misto, redatto sulla base dei codici europei. Così pure avviene per il codice procedurale.

Pur rappresentando, come dicemmo, una transazione fra l'Egitto e gli Stati europei, non si può dire che la riforma giudiziaria del 1875 togliesse tutti i privilegi incompatibili con gli interessi dello Stato egiziano. Restava in mano agli europei la giurisdizione in materia penale, che era ciò che maggiormente ledeva l'autorità del governo egiziano. È naturale infatti che, se un europeo commette in Egitto un reato contro un indigeno ed è

poi giudicato da una corte lontana, davanti al la quale sarà difficile produrre le prove contro di lui, il prestigio dello Stato egiziano sia gravemente compromesso. Perciò la giurisdizione mista non diede quei risultati, che si aspettavano; e ciò tanto più che restavano in vigore anche gli antichi privilegi consolari di carattere amministrativo.

Ma, come per compiere la riforma del 1875 fu necessario il consenso di tutti gli Stati europei, per ottenere il quale si perdettero cinque anni, dal 1871 al 1875, così, per ogni ulteriore modificazione del sistema giudiziario egiziano, si richiede la stessa unanimità con la medesime difficoltà per ottenerla. E quando si manifestò necessaria una riforma in materia procedurale, istruttoria, ipotecaria, penale ecc., si ebbero negoziati interminabili, ancor da quando lord Cromer rappresentava in Egitto l'Inghilterra, senza che si potesse arrivare ad alcuna conclusione. Sicché, mentre in ciascun paese civile, quando le leggi manifestano lacune o difetti, il legislatore può completarle e

correggerle, la unanimità necessaria per le riforme egiziane ha determinato il persistere delle leggi antiche anche quando, per il nuovo sviluppo economico ed industriale dell'Egitto, questo avrebbe avuto bisogno di una legislazione più rispondente alle sue condizioni e alle sue esigenze.

Allo scopo di far cessare questo stato di cose lord Cromer pensava doversi istituire in Egitto una seconda assemblea legislativa, accanto a quella egiziana, che sarebbe stata costituita dai rappresentanti delle colonie europee nominati per modificare la legislazione preesistente, per quanto si riferiva ai privilegi degli stranieri. Una volta ottenuta l'unanimità delle Potenze circa questa assemblea legislativa, essa non avrebbe più avuto bisogno di agire unanimemente, ma soltanto per maggioranza; eliminandosi così ogni ostacolo per le riforme al regime dei tribunali misti.

E' evidente come l'Inghilterra, la cui supremazia in Egitto, anche prima del protet-

torato recentemente dichiarato e non ancora esistente di diritto, s'era già notevolmente sviluppata, cercasse, attuando queste riforme giudiziarie, di farsi riconoscere un maggiore arbitrio nelle cose egiziane. Ma ottenere l'unanimità necessaria, perchè il progetto di lord Cromer avesse effetto, non era facile e l'Inghilterra dovette venire a transazioni con gli altri Stati. Così nella Convenzione dell'8 Aprile 1904 con la Francia, che preluse alla futura alleanza anglo-francese, in cambio del riconoscimento della supremazia francese sul Marocco, l'Inghilterra otteneva l'appoggio della Francia alle proprie mire sull'Egitto. Analogamente in una Convenzione del 1907 l'Inghilterra si accordò con la Russia per la divisione del medio Oriente, per l'Afghanistan, per le zone d'influenza in Persia ecc. e con un accordo non palese contemporaneo la Russia riconobbe all'Inghilterra il diritto di modificare l'Amministrazione interna dell'Egitto. L'adesione dell'Italia a questo riconoscimento fu il prezzo dell'adesione inglese all'acquisto della Libia.

Così l'Inghilterra andava raccogliendo il consenso delle Potenze e, non mancando più se non quello della Germania, già aveva stabilito il progetto di convenzione che sarebbe diventato la convenzione definitiva, quando il completo accordo fosse stato raggiunto, allorchè scoppiò la guerra europea.

Secondo la futura convenzione preparata dall'Inghilterra il regime capitolare egiziano sarebbe stato abolito con la soppressione di tutti i privilegi, esenzioni e immunità conferite con le Capitolazioni turche e con la riforma giudiziaria del 1875 o derivanti dalla consuetudine. A partire da questo momento tutta la giurisdizione dei Tribunali misti sarebbe stata esercitata dai Tribunali egiziani, competenti tanto in materia civile, che penale. Soltanto le controversie civili e commerciali, in cui sudditi d'uno Stato europeo sarebbero stati parti, verrebbero giudicate dai giudici stranieri. Il governo egiziano s'impegnerebbe di nominare nei tribunali egiziani questi giudici stranieri che avrebbero con le leg-

gi egiziane giudicate le controversie tra sudditi stranieri attori e convenuti, ai quali però non sarebbe negato di rinunciare a questo privilegio per sottomettersi ai giudici egiziani. Per i reati fra stranieri ed egiziani si sarebbe costituita una Corte d'assise formata da tre magistrati, ai quali, nel caso che lo straniero fosse imputato, ne sarebbe stato aggiunto un altro, straniero, con voce deliberativa. L'arresto preventivo dello straniero sarebbe stato ammesso purché, entro due giorni, fosse confermato per iscritto al giudice egiziano di nazionalità straniera. Le lingue adottate presso questi tribunali egiziani sarebbero state le stesse usate presso i tribunali misti cioè: arabo, francese, inglese, italiano. In cambio di tutto ciò il governo egiziano avrebbe promesso che gli stranieri non sarebbero mai stati sottoposti ad un regime meno favorevole degli indigeni e che la legislazione comune sarebbe stata applicata a tutti gli stranieri in armonia ai principi di giustizia e di equità, senza favorire di più alcu-

na nazionalità. Così dicasi per le tasse doganali.

Sola obbiezione, che si potesse fare alla proposta inglese, era quella a proposito dell'eguaglianza di tutti gli stranieri, alla quale clausola mancava la garanzia che i sudditi dello Stato che esercitava la supremazia di fatto sull'Egitto dovessero essere considerati come gli altri stranieri senza essere, in qualità di cittadini dello Stato protettore, sottoposto ad un regime di favore. Questo progetto stesso, laboriosamente preparato dall'Inghilterra fin dal principio del 1911, dimostra come le stesse a cuore di compiere le riforme giudiziarie egiziane, e che certamente, finita la guerra, il governo britannico cercherà di attuare facendo ricuperare allo Stato egiziano l'assoluta libertà legislativa e anche fiscale, a cui gli stranieri dovranno sottoporsi.

*
* *

In altri paesi dove il regime capitolare vigeva, fu abolito o sospeso o trasformato in modo più o meno analogo a quanto av-

venn – per l'Egitto. Le vicende di queste trasformazioni e abolizioni si possono riassumere in quattro casi, che corrispondono alle varie forme di modificazione della sovranità territoriale sul paese soggetto al regime capitolare:

1°. Il territorio d'uno Stato soggetto alle Capitolazioni è, per conquista o per cessione pacifica, annesso ai possessi d'uno Stato, che non può esser soggetto al regime capitolare: cioè ad uno Stato europeo. Allora, non essendo il regime capitolare una servitù reale, ma personale, gravante sulla personalità dello Stato, che per le sue basi costituzionali e legislative non si ritiene idoneo al godimento dei diritti europei, il suddetto regime nel paese, che passa allo Stato europeo, cessa « ipso iure », senza bisogno di adesione da parte degli Stati, i cui sudditi godevano dei privilegi capitolari. Ciò perché lo Stato, che aveva quei diritti verso la persona del cedente e non presso altri, non può ora farli valere contro il cessionario occidentale. Così avvenne per la Libia ceduta all'Italia; per l'Algeria, il Tonkino e la Cocincina acquistati dalla Francia,

per la Birmania ammessa ai possessi inglesi delle Indie: nei quali casi tutti non ci fu, o avrebbe potuto non esserci, alcuna adesione da parte degli altri Stati per l'abolizione dei privilegi consolari.

2° "Il territorio d'uno Stato soggetto alle Capitolazioni è, per un mutamento rivoluzionario o convenzionale, costituito a Stato semi-indipendente o indipendente e, per l'indole della propria popolazione e per la sua forma di civiltà, crea con questo frammento staccatosi dallo Stato orientale, uno Stato a tipo europeo".
Questo avvenne per la Romania, per la Serbia e per la Bulgaria, che crearono uno Stato europeo dove era sistita la sovranità dello Stato ottomano. In questo caso il nuovo Stato non può, per le sue caratteristiche non ancor provate, eliminare "ipso iure" i privilegi capitolari e, anche trovandosi in condizioni tali, che questi privilegi sieno incompatibili con la sua esistenza, non è in diritto di far valere questa incompatibilità senza il consenso degli Stati stranieri.

3.° "Uno Stato europeo sottopone al proprio protettorato il territorio d'uno Stato soggetto al regime capitolare". Non si può ammettere che in tal caso si abbia «ipso iure» l'abolizione dei privilegi capitolari, poiché lo Stato protettore (es. la Francia per la Tunisia) lascia sussistere la personalità dello Stato orientale sotto la sovranità propria, togliendogli la gestione dei rapporti esteri, ma lasciandolo in vita per i rapporti interni. Nè ha importanza per l'abolizione delle capitolazioni la misura maggiore o minore, in cui per il diritto internazionale lo Stato protetto è subordinato al possessore, dipendendo sempre tale abolizione esclusivamente dalla rinunzia degli interessati.

4.° "Uno Stato di civiltà europea e uno Stato di civiltà orientale acquistano un territorio ponendolo sotto il loro condominio: es. il Sudan anglo-egiziano". Data la superiorità dello Stato europeo sullo Stato orientale sono incompatibili i privilegi capitolari che diminuirebbero la personalità del primo.

CAPITOLO V.°

Gli atti del diritto internazionale.

Le convenzioni internazionali.

L'importanza, che nei rapporti delle singole società civili hanno le leggi e le convenzioni, spetta nei rapporti della società internazionale unicamente a queste ultime, poichè, nella condizione acefala, in cui si trova il diritto internazionale, non esiste un potere distinto dagli Stati, il quale possa far discendere su di loro l'impero delle norme giuridiche. Tale imperfezione del diritto internazionale induce molti a negare l'esistenza di questo diritto, poichè essi si figurano che le sue norme sieno leggi e poi vedono come gli Stati possano in realtà allontanarsene. Sta invece il fatto che soltanto la forma esterna è di norma legislativa, il valore

giuridico è di norma convenzionale.

Anche certe convinzioni plurime, cui partecipano tutti gli Stati civili e che sono formulate col proposito di dare una norma di condotta senza limite di tempo (es. la dichiarazione di Parigi nel 1856 per il diritto marittimo), avendo valore obbligatorio per chi le osserva non in quanto derivanti da un'autorità superiore, ma da un concorso di volontà di Stati indipendenti, sono sempre suscettibili di esser denunciate da uno Stato, il quale affermi la non sussistenza delle condizioni, in cui la convenzione fu stipulata. Così è possibile a quello Stato di sdebitarsene senza violare la norma di diritto poichè non agisce come il cittadino che nell'interno d'uno Stato si ribelli alle leggi, ma come il contraente che liberamente adotta una norma e poi dichiara all'altro contraente di volersene liberare.

Nelle convenzioni internazionali dobbiamo considerare il soggetto, l'oggetto e la forma.

*
* *

I soggetti delle convenzioni internazionali si distinguono in:

a) soggetti mediati, cioè gli Stati i quali, essendo persone giuridiche, non possono – come altrove osservammo – venire a contatto e negoziare tra di loro, se non col mezzo di persone fisiche che li rappresentino;

b) soggetti immediati, cioè i plenipotenziari che sono le interposte persone fisiche con cui gli Stati possono giuridicamente stipulare le convenzioni.

Perché le stipulazioni sieno valide, si richiede la piena capacità del plenipotenziario non meno che dello Stato per cui il plenipotenziario agisce. A tal uopo è necessario che lo Stato sia pienamente sovrano e indipendente oppure, anche essendo semi-sovrano, abbia negli statuti della sua semi-sovranità una speciale autorizzazione di poter stipulare per un dato ordine di rapporti. Ed è del tutto indifferente al diritto internazionale che un trattato commerciale sia stipulato dall' Italia, la quale – nei soli limiti del suo diritto costi-

tuzionale _ può concludere qualsiasi convenzione o dall'Egitto, a cui gli statuti della semisovranità non consentono di stipulare certi altri trattati, come quelli di ordine politico. L'unica constatazione che si debba fare a proposito dei soggetti mediati è quella della loro capacità a compiere un dato atto, sia essa piena per tutti i trattati, o specifica per una data categoria di essi.

La capacità del plenipotenziario gli deriva esclusivamente dai « pieni poteri », i quali sono per lui ciò che sono le credenziali per l'agente diplomatico e, dopo esser stati scambiati e trovati in « buona e debita forma », costituiscono il collegamento giuridico fra le persone degli Stati rappresentati e quelle dei loro rappresentanti. Potrebbe darsi che il plenipotenziario fosse inabilitato per gli atti giuridici di carattere privato, senza che tale inabilitazione potesse infirmare il valore dei negoziati e delle stipulazioni che egli, munito dei pieni poteri, avesse concluso rispetto al diritto inter:

nazionale.

Il consenso delle parti, che si richiede per la validità delle convenzioni internazionali, non soltanto dev'essere fatto da persone capaci, ma deve inoltre non essere viziato da dolo, da errore, o da violenza. Per l'errore e per il dolo si applicano nei trattati internazionali gli stessi concetti che vigono per le convenzioni tra privati. Invece, per l'acefalia del diritto internazionale, la violenza è considerata da un punto di vista diverso. Quando essa viene esercitata sullo Stato nelle forme della guerra non costituisce una causa che infirmi la prestazione di volontà da parte dello Stato violentato. Se è invece esercitata sulla persona del plenipotenziario, si ritiene infirmare la prestazione del consenso. Così l'abdicazione fatta da Carlo IV di Spagna nel 1808 sotto la pressione delle minaccie napoleoniche, potè essere infirmata non trattandosi soltanto d'una condizione imposta al regno di Spagna per effetto della guerra, ma di una violenza morale esercitata sulla persona del sovrano.

* * *

Per la forma delle convenzioni internazionali v'è perfetta analogia coi contratti tra privati, perchè una data forma non è essenziale al valore della convenzione stessa. Quando esiste la piena capacità degli stipulanti. (Stati e plenipotenziari) e quando il consenso non è viziato da errore; dolo o violenza la stipulazione è sempre valida, sia essa puramente verbale o si esplichi in forma scritta più o meno solenne. La generale esclusione, che però si verifica nei trattati, della forma verbale, non dipende dalla incompatibilità di questa con l'indole di quelli, bensì dall'impossibilità, nei trattati così stipulati, della ratifica e delle approvazioni volute soprattutto negli Stati costituzionali e parlamentari. Ma, quando mancano ostacoli derivanti dal diritto costituzionale, la forma più o meno solenne con cui l'atto è concluso, la firma del sovrano o del plenipotenziario, la firma del plenipotenziario, seguita o no dalla ratifica del capo di Stato, sono tutte circostan-

ze che non alterano la validità delle conven-zioni di diritto internazionale, per il quale, se due o più persone giuridiche vengono fra loro in contatto col mezzo di chi le rappresenti e si abbia una convergenza di volontà per una data stipulazione, ne scaturisce senz'altro un vincolo giuridico.

Siccome però le regole di diritto costituzionale vennero a tal proposito generalizzandosi, la forma oggi più usata per le convenzioni internazionali è la forma scritta solenne, che nel massimo numero di casi ha la figura del contratto, in altri casi, è uno scambio di dichiarazioni, da cui risulta successivamente l'unione di due volontà per creare un vincolo giuridico.

Nella prevalente forma contrattuale si comincia con l'enunciazione dei capi di Stato, che vollero addivenire alla stipulazione, o secondo l'alternato, o secondo l'ordine del nome dei rispettivi paesi nella lingua francese. Indi si espone in generale l'argomento del trattato e i concetti fondamentali che ispiraro-

no gli Stati a concludere quella convenzione; segue un numero maggiore o minore di articoli, in cui si esprimono le varie stipulazioni. Nei trattati conclusi fra Stati cristiani si suol far precedere la formula: « Al nome della santissima Trinità »; nelle convenzioni fra Stati cristiani e mussulmani si sostituisce l'altra: « In nome di Dio onnipotente »; nei trattati con gli Stati dell'Estremo Oriente manca – non si sa perchè – ogni invocazione religiosa (c. di trattati agnostici).

Alla fine del trattato si riserva un determinato periodo di tempo per la prestazione e lo scambio delle ratifiche, o si stabilisce che il trattato divenga esecutivo anche senza scambio di ratifiche, dal quale però gli Stati costituzionali non possono prescindere. La ratifica è un atto successivo alla stipulazione del trattato, col quale il capo dello Stato che ha stipulato, o individualmente o con la firma dei ministri responsabili, dichiara di ritenerlo bene stipulato e obbligatorio per il suo paese. La ratifica è omai u=

sitata e, se non è esplicitamente esclusa dal testo del trattato, si ritiene tacitamente obbligatoria. Ciò però appare come un pleonasmo nei rapporti internazionali, poichè, allo stesso modo che nel diritto privato il contratto stipulato dal mandatario è valido di per sè, in virtù del mandato stesso, e la ratifica del mandato è necessaria soltanto eccezionalmente, quando il mandatario si sia allontanato dai termini del mandato, così nel diritto internazionale il trattato stipulato dal plenipotenziario dovrebbe esser valido senza la ratifica sovrana, la quale soltanto avrebbe ragione di essere, quando il plenipotenziario si fosse allontanato dai pieni poteri ricevuti. L'abitudine della ratifica trova però la sua giustificazione nella considerazione del lungo periodo di tempo richiesto da certe stipulazioni e della facilità che le condizioni, in cui si svolgono i rapporti fra gli Stati, possano modificarsi dal momento, in cui i pieni poteri vengono conferiti, al momento, in cui il plenipotenzia=

rio se ne serve stipulando la convenzione. Così è possibile che, mutate le circostanze e lo stato d'animo, in cui gli Stati si trovano, un trattato sia annullato anche dopo esser stato stipulato. La ratifica però non può distinguere fra una parte o l'altra del trattato, il quale deve essere in blocco approvato o respinto.

Avuta la ratifica, i trattati entrano in vigore fra gli Stati, che li hanno stipulati. L'efficacia loro può esser determinata in tre modi:

1°. I trattati sono stipulati per un tempo determinato o per una data prestazione (es. cessioni di territorio), con lo stesso risultato pratico di estinguersi automaticamente a termine scaduto – se non vengano rinnovati – o a prestazione compiuta.

2°. I trattati sono stipulati a tempo indeterminato bensì, ma prevedendo la denuncia; onde ciascun contraente può ritirarsi avvertendone gli altri un certo tempo prima.

3°. I trattati sono a tipo perpetuo, senza fissazione, nè diretta, nè indiretta del tempo in

cui resteranno in vigore. Ma la perpetuità loro è relativamente temporanea - come temporanee sono le convenzioni internazionali - perchè ciascuno degli Stati contraenti può, sostenendo che manca la condizione «rebus sic stantibus», denunciare il trattato come di impossibile esecuzione.

*
* *

Un altro elemento delle convenzioni internazionali - oltre al soggetto e alla forma - è l'oggetto, il quale, perchè il trattato sia valido, dev'essere possibile: materialmente, giuridicamente, moralmente. Per tutte queste tre possibilità possono variare le condizioni, in cui il trattato è stipulato. Può darsi, a proposito della possibilità materiale, che ad es. uno Stato abbia stipulato un trattato quando aveva un determinato territorio e che poi ne abbia perduto la metà. Per la continuità giuridica degli Stati, la personalità di quello Stato resta identica, coi diritti e gli obblighi di prima, ma può essergli materialmente impossibile, con questa riduzione di risorse territoriali ed economiche, di

prestare un determinato soccorso pattuito con altri Stati e corrispondere a certe stipulazioni di carattere contrattuale. Così se alla fine della presente guerra la Russia potesse rimettere in vigore il Trattato del 1833 con la Turchia, il quale poneva a disposizione della Russia i Dardanelli e poi questi cadessero nelle mani dei bulgari, la Turchia non sarebbe evidentemente tenuta a rispettare il trattato concluso.

La possibilità giuridica e morale di un atto o d'una serie di atti non presenta - come vuole l'antica dottrina del diritto naturale - qualche cosa di assoluto, ma è relativa allo stato di coscienza, in cui si viene a trovare la nazione che ha stipulato una data convenzione, e che è o può trovarsi in condizione di eseguirla. Pertanto la linea di condotta che uno Stato adotterà circa l'osservanza d'una convenzione dipende dallo stato più o meno progredito della sua coscienza. Così, se alcuni degli Stati schiavisti dell'America del Sud, che avevano tra loro stipulato convenzioni per l'estradizione degli schiavi fuggitivi, presero più tardi a con-

siderare la vita umana inalienabile e a giudicare non più come reato la fuga degli schiavi, fu loro possibile liberarsi da quelle convenzioni, dato che il concetto anti-schiavista era diventato per loro così essenziale, da derivarne l'impossibilità di mantenere i patti conclusi in antitesi al concetto medesimo. Abbiamo qui l'esempio di convenzioni originariamente valide e che poi cessarono di esserlo perchè il loro oggetto divenne moralmente e giuridicamente impossibile.

* * *

Ordinariamente le convenzioni stipulate fra Stati indipendenti sono abbandonate, per l'esecuzione dei patti in esse contenuti, alla buona fede dei contraenti, i quali riconoscono di dare con tali convenzioni delle leggi a sè medesimi.

Ma può avvenire che ciascuno degli Stati stipulanti o uno di essi desideri di aggiungere all'impegno dell'altro un presidio di carattere materiale per assicurarsi alla prestazione dell'oggetto del trattato. Abbiamo in tal ca-

so le garanzie date da un contraente all'altro o a questo derivanti da un terzo o da più terzi Stati. Del primo caso si hanno esempi nelle garanzie di carattere territoriale ed economico date dalla Francia, dopo le paci del 1815 e del 1871, rispettivamente agli Alleati e alla Germania per l'esecuzione del Trattato di pace. Così, nel Trattato di Losanna del 1912, l'occupazione delle isole del Dodecaneso da parte dell'Italia fu una garanzia per lo sgombero della Libia di tutti i regolari e gli irregolari turchi.

Ben diversa è la garanzia che uno o più terzi Stati prestano ai contraenti per la fedele esecuzione dei loro trattati. Tale garanzia non è soltanto di carattere morale ma anche giuridico e materiale, perchè il garante ha il diritto d'intervenire, se invocato dal garantito, per far eseguire i patti della convenzione. Così la garanzia della neutralità belga da parte di tutte le grandi Potenze, dava da ognuna di esse il diritto di intervenire contro quello o quelle altre che non rispettassero la detta neu-

tralità. Conviene però notare che la garanzia non dà al garante diritto di intervenire per opporsi a quelle modificazioni che le parti si accordassero d'introdurre alla convenzione, ma soltanto quando il suo intervento sia invocato dal garantito nel caso di violazione del trattato compiuto dall'altro.

Distinzioni dei trattati internazionali.

I trattati furono divisi in vario modo dagli scrittori di diritto internazionale. La distinzione in trattati leggi e trattati contratti dà soltanto un concetto di analogia e non corrispondente al significato etimologico delle due parole. Infatti, sebbene i trattati abbiano talora l'apparenza formale di leggi, veri trattati-leggi non possono esistere mancando il vincolo che impedisca ai contraenti di allontanarsi e di denunciarli.

Più importante è la distinzione dei trattati, secondo il loro contenuto, in:

a) costitutivi, che danno forma nuova ad uno

Stato o creano uno Stato nuovo o si riferiscono alle divisioni territoriali degli Stati;

b) regolamentari, che regolano o modificano la condotta degli Stati nell'esercizio dei loro diritti sovrani;

c) di alleanza o di società, che accomunano l'azione di due o più Stati per un intento comune.

I trattati regolamentari hanno minore importanza dei trattati costitutivi, perchè regolano la condotta degli Stati, anzichè determinare il loro modo di essere e fissarne la delimitazione territoriale. Però, mentre i trattati costitutivi dopo la loro disposizione conservano un'importanza puramente storica, i trattati regolamentari presentano un'attività giuridica continuativa, perchè conclusi a tempo indeterminato od obbliganti gli Stati ad agire per un lungo periodo in un dato modo. In essi poi s'è venuto costituendo la differenziazione fra il diritto internazionale dei tempi andati e quello dell'età moderna. Andò cioè sempre più diminuendo la quantità dei trattati di carattere politico ed aumentando quelli di carattere strettamente giuridico

ed economico. Nè si deve credere poi all'affermazione volgare che questi trattati sieno stati travolti e spazzati via dalla raffica attuale, se si consideri che sempre v'è nelle grandi guerre un anarchismo completo nei rapporti fra Stati e che, cessate le lotte, per quei movimenti di azione e di reazione che informano il corso delle cose umane, si intensifica anzi le tendenze alla solidarietà internazionale e si moltiplicano le combinazioni delle forze dei vari Stati. A ciò contribuisce anche l'illusione che la guerra finita sia stata l'ultima. Così il periodo immediatamente successivo alle guerre napoleoniche diede uno spettacolo di divertimenti, di vita gaia e di esagerata solidarietà internazionale, in perfetta antitesi coi rapporti anteriori, così dopo la guerra presente – che pur sembra aver tutto sconvolto – i rapporti internazionali riprenderanno il corso anteriore e non soltanto si avrà la riconferma di gran parte dei trattati anteriori, ma uno sviluppo più intenso di trattati nuovi.

Due gruppi di trattati che si sono venuti sviluppando, il primo in modo per lo innanzi ignorato, il secondo ora per la prima volta, e ai quali è serbato un maggiore sviluppo avvenire, sono quelli: di diritto internazionale privato e di diritto amministrativo internazionale.

* * *

I trattati di diritto internazionale privato si propongono, o nei rapporti bilaterali fra due Stati o complessivamente fra tutti o più Stati di uguale civiltà, di dare un regolamento convenzionale alle norme già consuetudinarie e diverse da Stato a Stato circa i rapporti giuridici di carattere privato dei cittadini d'un paese nel territorio d'un altro.

Uno dei principi fondamentali del diritto internazionale è che il territorio costituisce una base certa e sicura di esplicazione per la sovranità dello Stato, il quale, come ente sovrano, può comandare entro i propri confini ad esclusione d'ogni volontà diversa dalla sua. A rigore quindi la legge civile obbliga

il cittadino e il non cittadino, che si trovi nel territorio d'uno Stato, mentre non può, oltrepassando i confini territoriali, raggiungere il cittadino in un altro Stato. Se non che per varie ragioni, parte di equità, parte di riconoscimento di competenze, parte di studio di reciprocità, gli Stati fin dal primo sviluppo della civiltà si sono indotti a prescindere dalla rigida applicazione di tali principi e a considerare come legge più competente a regolare gli atti civili degli individui quelle del paese, cui appartengono e in cui si svolge la preparazione della loro personalità giuridica. Si prese in tal modo a decampare dall'assoluta territorialità delle leggi in favore d'una misura maggiore o minore d'extraterritorialità. Così ora ad es. la legge italiana ammette che i francesi sieno retti anche in Italia dalle leggi loro e lo fa per due ragioni: 1° perché riconosce la maggior competenza delle leggi francesi, 2° perché una regola uguale sia applicata agli italiani in territorio francese.

Questo principio generico dello studio

della legge più competente a regolare i rapporti giuridici privati degli stranieri e l'ammissione della legge straniera da parte dello Stato che potrebbe escluderla dal suo territorio furono le basi del diritto internazionale privato. Il quale però, finchè rimane abbandonato ai singoli Stati ed è rappresentato unicamente dalle consuetudini o dalle leggi degli Stati medesimi, non può avere uno sviluppo unico in tutti i paesi del mondo. Poichè, pur essendo tutti gli Stati d'accordo sul concetto generico di prescindere in una certa misura dall'applicazione delle proprie leggi in favore di quelle più adatte a regolare i rapporti giuridici degli stranieri, anche allo scopo di conseguire negli altri paesi un trattamento reciproco, non si trovano d'altra parte concordi nell'applicazione specifica del concetto universalmente riconosciuto. Così alcuni Stati ammettono che le leggi da riconoscersi per l'esplicazione dell'attività giuridica degli stranieri dev'essere quella del loro domicilio e non della loro sudditanza; al-

tri Stati ammettono che l'esplicazione dell'at= tività giuridica degli stranieri sia regolata bensì dalle leggi del loro domicilio o della lo= ro nazionalità, ma soltanto per i rapporti di carattere personale; altri Stati ammettono le leggi straniere anche per i rapporti di ca= rattere reale mobiliare (come la legge francese); in Italia si ammette che, anche in materia im= mobiliare, ove si tratti di successioni legittime e testamentarie, si applichino agli stranieri le loro leggi personali. Da ciò si vede la diver= sità dei criteri specifici adottati dai vari pae= si e si spiegano i conflitti fra le varie magi= strature per le divergenze delle norme di di= ritto internazionale privato; conflitti che do= vrebbero invece venire eliminati.

Di qui l'opportunità di trattati in= ternazionali, specialmente se aventi il carat= tere di accordi complessivi fra un gran nu= mero di Stati, i quali convengano di adot= tare un criterio unico rispetto all'applicazio= ne e allo sviluppo delle regole di diritto inter= nazionale privato. Di questo genere furono

le convenzioni dell'Aja, con cui vennero fissate regole uniche per i vari Stati circa la capacità degli individui, il matrimonio, il divorzio, la tutela ecc. L'importanza di tali convenzioni è senza dubbio grandissima perchè, dando una esplicazione uniforme al principio generalmente riconosciuto delle competenze delle leggi straniere in un dato territorio, esse vanno costituendo un sistema unico di diritto internazionale privato.

* * *

Pure un grande sviluppo vennero assumendo i trattati di diritto amministrativo internazionale, sì da potersi classificare non soltanto fra i trattati regolamentari, ma anche, sotto un certo rispetto, fra quelli di società o di alleanza. Il diritto amministrativo internazionale ha lo scopo di combinare assieme le attitudini e le funzioni di carattere amministrativo dei vari Stati per raggiungere un fine più pieno e completo di tali funzioni, mediante il loro collegamento e coordinamento. I trattati di di-

ritto amministrativo internazionale si possono distinguere in due categorie:

I^a^ "Trattati che si riferiscono alla tutela della libertà e dell'integrità della personalità umana". A tale categoria appartengono i trattati relativi all'abolizione della schiavitù e quelli che proteggono la persona dell'uomo libero per impedire che esso venga defraudato di parte della sua libertà e per fargli conseguire le maggiori garanzie di tutela, oltre che per la propria persona, anche per la propria opera. Tali sono i trattati per la protezione dei lavoratori stipulati a cominciare dalla Conferenza di Berlino del 1890 e che ebbero poi largo sviluppo con le leggi internazionali per gli infortuni e loro compensi, per l'eliminazione dei mezzi industriali micidiali all'operaio ecc. Così i trattati relativi alla repressione della tratta delle bianche, sebbene questi trattati entrino pure fra le convenzioni relative all'abolizione della schiavitù.

II^a^ "Trattati che si riferiscono al collegamento di certi servizi pubblici di carattere ammi=

nistrativo o anche alla protezione coordinata di certe forme di attività individuale che da una data funzione amministrativa ricevono garanzia della loro esplicazione."

Trattati relativi al coordinamento di servizi amministrativi della massima importanza per lo sviluppo economico dei vari paesi sono quelli dell'Unione postale e dell'Unione telegrafica, estese meno poche eccezioni a tutti gli Stati del mondo. Questi trattati sono ispirati dal concetto che talune funzioni amministrative d'uno Stato - che sono quelle dei trasporti postali o delle comunicazioni telegrafiche - si possono considerare come frammenti d'una comune funzione mondiale, e che perciò questi servizi devono essere tra loro coordinati in modo da costituire un unico servizio mondiale. Così si formano fra gli Stati tali unioni, in cui si ha un ufficio centrale che regola i servizi dei singoli Stati come se questi fossero altrettante provincie di un grande Stato mondiale. Oltre alla unioni universali postale e telegrafi-

ca, formatesi rispettivamente nel 1874 e nel 1875, vi sono altre unioni sancite da trattati stipulati fra gruppi più ristretti di Stati. A questi trattati appartengono quelli relativi alle varie unioni monetarie e ferroviarie e inoltre certe convenzioni accessorie che completano le unioni precedenti. Così l'Unione telegrafica è integrata dalla Convenzione del 1884 per i cavi sottomarini e loro protezione; l'Unione postale è pure integrata da alcune convenzioni per le comunicazioni postali diverse dalla semplice corrispondenza e da altre convenzioni che sottraggono i piroscafi postali a certi obblighi e responsabilità che incombono alle navi private, alla possibilità dell'arresto internazionale ecc., per dare garanzia e sollecitudine al servizio postale. Per quasi tutte queste unioni è istituito a Berna un Ufficio centrale(*), dove tutti gli Stati con-

(*) L'Ufficio centrale per pesi e misure ha però la sua sede a Parigi.

traenti sono rappresentati con un numero di rappresentanti proporzionale al loro movimento postale, telegrafico, ferroviario ecc.

Trattati, che si propongono di tutelare, mediante il collegamento delle funzioni amministrative dei vari Stati, quelle forme di esplicazione dell'attività individuale che nei singoli Stati hanno bisogno di protezione amministrativa, sono quelli relativi alla proprietà letteraria e artistica e alla proprietà industriale. È noto come con tali appellativi si voglia indicare il diritto esclusivo che spetta all'autore di poter sfruttare l'opera del proprio ingegno e il diritto che ha l'inventore o l'industriale di sottrarre agli altri, il primo la propria invenzione, il secondo il commercio d'un certo prodotto sotto una data marca che ne indica la provenienza.

Ora tutte queste esplicazioni dell'attività mentale o della tecnica industriale non possono essere tutelate se non con la protezione loro derivante dall'autorità amministrativa del proprio Stato, ed è certa-

mente una delle più alte funzioni di questo il proteggere la personalità umana non soltanto nella fisica integrità, ma anche in queste applicazioni tecniche e intellettuali. Se non che fino ad un tempo relativamente recente gli Stati in tale importantissima opera di protezione erano isolati, sicchè ad es. gli editori parigini, che avevano pubblicato le opere di Victor Hugo pagandole a prezzi elevati, si vedevano fare la concorrenza dagli editori belgi che le vendevano a prezzi bassissimi; così avveniva pure in Italia, prima della sua unificazione, a proposito delle opere pubblicate nel Piemonte o nel Lombardo-Veneto e poi ristampate da un editore napoletano che le vendeva a buon mercato. Analogamente quanto ora avviene fra Germania e Inghilterra per la possibilità di sfruttamento reciproco dei brevetti industriali, come conseguenza della guerra, avveniva un tempo fra i vari Stati anche in tempo di pace con gravissime conseguenze.

Ad ovviare tutti questi inconvenienti si provvide con vari trattati a cominciare

dalla Convenzione bilaterale del 1850 tra Francia e Belgio per la proprietà letteraria ed artistica, ma soltanto nel 1883 si fondò a Parigi "l'Unione per la protezione internazionale della proprietà industriale„ e nel 1886 a Berna l'"Unione internazionale per la protezione delle opere letterarie ed artistiche„. Unioni queste, che sono per la loro indole ben diverse dalle unioni postale e telegrafica, perchè pur avendone la stessa forma non si propongono la coordinazione di servizi pubblici, bensì della tutela amministrativa dei singoli Stati alle produzioni intellettuali e industriali per farla diventare tutela collettiva e proteggere con essa la solidarietà sviluppatasi nel campo del diritto internazionale privato.

Al valore giuridico di queste unioni alcuni scrittori, confondendo certe apparenze con la realtà, attribuirono una portata maggiore di quella che effettivamente non abbiano, e videro quasi negli Uffici centrali di Berna, accentratori delle funzioni amministrative dei vari Stati, gli elementi destina-

ti a formare la futura federazione del genere umano, così il grande sogno della « civitas gentium maxima », degli Stati Uniti del mondo, si realizzerebbe, anzichè per un contratto fra i vari Stati che decidessero di federarsi, per una formazione lenta, quasi a strati geologici, quando a poco a poco tutti gli elementi dell'esplicazione dell'attività giuridica umana e dell'attività amministrativa degli Stati fossero entrati in un rapporto generale di solidarietà. Ma tale opinione non si può accettare. Non si può certo negare che le unioni internazionali non offrano vantaggi materiali sempre più grandi per la più efficace esplicazione della tutela delle leggi e per l'integrazione della personalità umana, e vantaggi morali anch'essi sempre maggiori per l'educazione alla solidarietà interstatuale e per l'abitudine di considerare interessi prima ritenuti particolari come interessi comuni. Ma non per questo le unioni si devono considerare come frammenti della futura federazione universale, trattandosi di sempli

ci associazioni di enti liberi, i quali possono staccarsene quando vogliono. Così fu perfettamente legittima la denuncia fatta dalla Francia nel 1914 di tutte le Convenzioni relative al diritto internazionale privato.

Quando si crea una federazione di Stati, si forma un ente pienamente dotato di elementi di sovranità e d'allora ciascuno degli Stati federati perde la sovranità propria in quanto si riferisce al regolamento dei rapporti che sono stati messi in comune. Abbiamo qui un'autorità superiore, che comanda con sovranità propria, e i singoli Stati sarebbero considerati come ribelli, se volessero sottrarvisi e regolare individualmente le materie che sono di competenza dell'autorità federale. Così avviene ad es. negli Stati Uniti d'America. Nulla di tutto ciò si verifica invece quando si stipulano questi trattati d'unioni internazionali, i quali, come tutte le convenzioni di diritto internazionale non implicano per i contraenti l'obbligo di attenervisi per sempre. Si potrà quindi concludere

che è completamente infondata l'opinione secondo cui le unioni internazionali preparerebbero la federazione universale, la quale dato che si possa raggiungere, lo sarà con mezzi certamente diversi.

CAPITOLO VI°

I procedimento del diritto internazionale

PARTE I°

I procedimenti pacifici.

Le controversie internazionali e loro risoluzione diplomatica e giudiziaria diretta.

Le controversie internazionali possono sorgere o per un conflitto diretto di diritti e di interessi fra due Stati, o per un conflitto originato dal non rispetto nel suddito d'uno Stato del diritto ad esso garantito nel territorio d'un altro. Nel primo caso la trattazione del conflitto segue dapprima per la via diplomatica con le fasi che vedremo in seguito; nel secondo caso la fase diplomatica viene soltanto in via secondaria e successiva, dopo espe:

rite le fasi amministrativa e giudiziaria. Così ad es. se fra Italia e Austria sorge una questione di frontiera o di rettifica di confini, la cosa entra subito nel campo diplomatico e poi, se il conflitto è irriducibile – come avvenne attualmente – nel campo militare; se invece – come accadde nel 1913 per il decreti Hohenlohe sudditi di nazionalità italiana impiegati in una municipalità austriaca sono licenziati come stranieri, in opposizione al trattamento fatto ai sudditi austriaci in Italia alla legittima aspettazione d'un trattamento reciproco a nostro riguardo e alla consuetudine, per cui i regnicoli erano sempre stati pareggiati agli indigeni, allora si determina un conflitto, il quale, avendo origine nella contestazione di diritti e di interessi non già dello Stato, ma dei suoi sudditi non può essere risolto direttamente per via diplomatica. La fase diplomatica non può aver luogo, se non dopo essersi esperite invano, o la fase amministrativa – come nel caso citato – ricorrendo

fino alle ultime istanze contro la misura rite=nuta lesiva dei diritti degli stranieri; oppure la fase giudiziaria, quando si tratti di una lesio=ne di diritti compiuta da un suddito o da un'autorità subordinata del paese, in cui lo straniero si trova, e tale lesione non venga re=pressa nei dovuti modi dall'autorità giudizia=ria competente. Questo caso si verificò nei rap=porti fra Italia e Stati Uniti d'America, quan=do a Nuova Orleans alcuni italiani, accusati di reato e ancora sotto processo, vennero - in omaggio alla legge di Lynch - uccisi a fu=ria di popolo. Allora le famiglie degli uccisi ricorsero all'autorità giudiziaria americana per ottenere la condanna dei rei e fu soltanto quando detta autorità non volle o non potè dare le soddisfazioni richieste che il conflitto si elevò a diplomatico venendo assunto dai due governi italiano e americano.

Le due diverse origini delle contro=versie internazionali si devono tener ben pre=senti, perchè l'elevamento del conflitto diplo=matico nelle controversie della seconda spe=

cie metterebbe lo Stato, che lo compie, dalla parte del torto, se gli interessati, dai cui danni ebbe origine il conflitto, non avessero prima ricorso, o direttamente o col tramite dei necessari rappresentanti, all'autorità interna dello Stato di indole amministrativa giudiziaria.

Quando il conflitto sia stato elevato direttamente nel primo caso e indirettamente nel secondo, la sua risoluzione può essere diplomatica o giuridica e in entrambi i casi può venire condotta direttamente dai due Stati interessati o indirettamente con la partecipazione o con l'azione esclusiva di uno o di più terzi Stati.

L'azione diplomatica diretta avviene con tre mezzi:

a) Communicazioni verbali dette anche conversazioni diplomatiche.

b) Note verbali. Esse sono documenti scritti – di qui il nome di note – ma non consistono in una redazione che faccia testo di domande od offerte, bensì nella relazione ste=

nografica di una conversazione, di qui l'aggettivo verbale - la quale fa testo soltanto per i termini della conversazione stessa senza impegnare lo Stato, per conto del quale la comunicazione è fatta, a non mutarli. Esse hanno, come si vede, un valore tecnico diverso dalla loro consistenza materiale.

c) Note diplomatiche. Esse sono note scritte redatte in termine epistolare, datate e firmate dall'agente diplomatico oppure dal ministro degli esteri o da chi per lui, le quali costituiscono un documento di volontà contenente domande, offerte o pretese dello Stato che le invia.

Quando il negoziato giunge al punto oltre il quale è impossibile procedere con la probabilità di qualche risultato, per il dibattito delle parti interessate, una di esse ha la scelta o di abbandonare il negoziato e lasciarlo cadere - come avvenne nelle trattative iniziate fra l'Inghilterra e l'Egitto da una parte e gli Stati europei dall'altra per l'abolizione dei tribunali misti e del regime

capitolare egiziano – oppure, se sia fermamente risoluta a conseguire il suo fine, di inviare un ultimatum. In esso lo Stato mittente riassume le sue proposte e le sue concessioni lasciando all'altra parte, se non le accetti, la responsabilità di tutte le conseguenze che dal mancato accordo potranno derivare, quali la rottura dei rapporti diplomatici ed anche la guerra. L'ultimatum è una nota diplomatica che non si distingue dalle altre nè per il valore nè per la forma; ma soltanto perchè v'è un'intimazione esplicita o implicita che la rende l'ultimo atto – di qui il nome d'ultimatum – delle trattative pacifiche nel corso del negoziato.

Oltre che in forma diplomatica i conflitti internazionali possono essere risolti, pur restando sempre nei rapporti limitati alle parti interessate anche in forma giudiziaria.

Tale modo di <u>risoluzione giudiziaria diretta</u>, qual'è oggi usato tra Stati

Uniti d'America e Inghilterra, è rappresentato dalla Commissione arbitrale, costituita da un numero eguale di delegati dei due Stati interessati e avente l'incarico di decidere le controversie in qualità, non diplomatica, ma giurisdizionale, per effetto del mandato ricevuto. Ciò evidentemente non implica alcuna ingerenza di Stati estranei nella controversia, la cui decisione ——— gli Stati interessati mantengano, come nell'azione diplomatica diretta, nella competenza dei propri delegati, soltanto mutano l'indole di questi, costituendoli a commissioni semi-giudiziarie e obbligandosi a ritenere definitivo il loro responso.

Se n'ebbe un esempio nei rapporti fra Inghilterra e Stati Uniti d'America, quando per decidere la questione relativa ai confini fra l'Alaska e il dominio del Canadà, si nominò una commissione mista costituita d'un numero eguale di delegati americani ed inglesi. Tale commissione diede ragione agli Stati Uniti poichè uno dei delega-

ti inglesi si associò all'opinione dei delegati americani

Risoluzione indiretta delle controversie internazionali.
I buoni uffici e la mediazione.

Vi sono quattro forme di risoluzione dei conflitti internazionali con l'intervento di uno o di più terzi Stati. Esse sono: i buoni uffici, la mediazione, le commissioni internazionali d'inchiesta e l'arbitrato.

Tanto i buoni offici, quanto la mediazione si distinguono più facilmente nella dottrina che nella pratica dei rapporti diplomatici fra i vari Stati.

I buoni uffici consistono in consigli, che uno o più Stati estranei danno agli Stati in controversia per cercare di render più facile il loro accordo diretto. In tal caso gli Stati, che prestano i buoni uffici, non diventano parti nei negoziati, ma mezzi indiretti e mediati che con una serie di esortazio-

ni, schiarimenti e pressioni morali tendono a far raggiungere agli Stati interessati la composizione della loro controversia.

La mediazione ha luogo, quando uno o più Stati non interessati nella controversia si fanno il centro della trattazione del conflitto e diventano il tramite dei rapporti fra i due Stati interessati. Si tratta qui di una cosa ben diversa dai buoni uffici, ma — come lo dimostra la storia diplomatica dell'ultimo secolo — difficilmente si verificano negoziati diplomatici con l'intervento di terzi Stati e nei quali gli Stati intervenienti si tengono fermi nella condotta dei buoni uffici o della mediazione, mentre invece spesso avviene che la prestazione dei buoni uffici si estende fino a diventar mediazione, oppure che la mediazione — date le difficoltà del negoziato o la suscettibilità dei contendenti — si attenua nei buoni uffici. Ciò dimostra che per questi rapporti, come del resto avviene per tutto il complesso dei rapporti di diritto inter=

nazionale, le rigide distinzioni sono oppor-tune nella dottrina, dove rappresentano dei tipi di paragone delle manifestazioni con-crete, ma nei casi pratici vengono alterate e modificate.

In tutte le epoche della storia ci si offrono esempi di buoni uffici e di media-zioni, ma tali mezzi di risoluzione delle controversie internazionali assunsero — per così dire — il diritto di cittadinanza nei rap-porti diplomatici europei col Trattato di Pa-rigi del 1856. Ivi, dopo l'art. 7 che ammet-teva l'Impero ottomano a far parte del si-stema degli Stati europei, l'art. 8 disponeva che per le controversie che potessero sorgere fra la Turchia e gli altri Stati firmatari del Trat-tato, oppure fra questi Stati medesimi rela-tivamente a questioni balcaniche, veniva fatto obbligo alle parti contendenti di accetta-re, prima di far ricorso alle armi, i buoni uffici o la mediazione di una o più Potenze amiche. Fu questo il primo parziale trionfo

della propaganda pacifista compiuta special=mente per opera della Società degli Amici della pace — sorta vent'anni prima negli Stati Uniti d'America, donde s'era poi estesa anche all'In=ghilterra — la quale invocò l'adesione del Con=gresso a quei due modi di pacifica risoluzione delle controversie internazionali. Però tale ob=bligatorietà fu — come vedemmo ristretta esclu=sivamente alle questioni orientali e gli Stati futuri contendenti non vennero affatto obbli=gati a deferire fino agli ultimi risultati del=la mediazione o dei buoni uffici, ma soltan=to a ricorrervi in via d'esperimento per la pa=cifica composizione della lite.

Dell'efficacia poi di tale obbligo, sia pure con le accennate limitazioni rispetto al principio sostenuto dai pacifisti, si può avere un'idea osservando la prova infelice che se n'eb=be nella questione che condusse alla guerra del 1877-1878 fra la Russia e la Turchia, allorchè non riuscendo questa a darle soddisfazioni bastan=ti, invocò l'articolo 8 del Trattato di Parigi, a termini del quale domandò la mediazione del=

le Potenze firmatarie. Ma a questa domanda le Potenze non risposero, se non dichiarando la propria neutralità con palese infrazione del suddetto articolo, che ammetteva il diritto d'invocare e rispettivamente l'obbligo di accettare e di prestare la mediazione da parte degli Stati firmatari.

Le norme fissate dall'art. 8 del Trattato di Parigi furono poi riconfermate nel Trattato di Berlino del 1878 e nella Conferenza di Berlino del 1885, per il diritto coloniale africano _ e, dato l'effetto estensivo delle sue disposizioni, per tutto il diritto coloniale _ fu accennato ai buoni uffici, alla mediazione e all'arbitrato come ai modi più opportuni per risolvere le controversie fra i vari Stati. Non è fatto qui alcun obbligo alle Potenze firmatarie di ricorrere ai buoni uffici o alla mediazione, neppure in via di esperimento, ma soltanto è loro consigliato di servirsi di tali mezzi nelle controversie internazionali di carattere coloniale africano.

In termini generici si tratta dei buo-

ni uffici e della mediazione nel titolo secondo della Convenzione per il regolamento dei conflitti internazionali, stipulata nella prima Conferenza dell'Aja del 1899 e completata nella seconda Conferenza del 1907. L'art. 2 di detta Convenzione – redatto in termini quasi uguali fra il 1° e il 2° testo – dice: «In caso di dissenso grave o di conflitto, prima fare appello alle armi, le Potenze contraenti convengono di ricorrere, in quanto le circostanze lo permetteranno, ai buoni uffici o alla mediazione d'una o di più Potenze amiche». Il progresso di questa disposizione rispetto a quelle dei trattati precedenti sta nel consigliare la mediazione e i buoni offici, per tutte indistintamente le controversie che dovessero sorgere fra gli Stati contraenti; però la frase "in quanto le circostanze lo permetteranno" annulla tutto il valore dell'impegno. Tale clausola è il risultato d'una transazione fra le Potenze minori che volevano rendere obbligatori i modi pacifici di risoluzione delle controversie internazionali e gli Stati maggiori che volevano dare un o-

maggio teorico alle soluzioni pacifiche senza intralciare la propria condotta futura. Onde si venne bensì al generale riconoscimento di tali mezzi di risoluzione, ma se ne lasciò l'applicazione subordinata al permesso delle circostanze, mentre ogni Stato riservava a sè stesso il giudicare se nei singoli casi tale permesso esistesse o no.

L'art. 3 _ pure redatto in termini uguali per entrambe le Convenzioni del '99 e del 907 _ dice: « Indipendentemente da questo ricorso, le Potenze contraenti giudicano utile che una o più Potenze estranee al conflitto offrano di loro iniziativa, in quanto le circostanze lo consentono, i loro buoni uffici e la loro mediazione agli Stati in conflitto.

Il diritto di offrire i buoni uffici o la mediazione spetta alle Potenze estranee al conflitto anche durante il corso delle ostilità.

L'esercizio di questo diritto non può mai essere considerato dall'una o dall'altra delle Parti in conflitto come un atto poco amichevole ».

Anche in questo articolo la Convenzione dell'Aja segna un progresso in confronto al diritto precedente: non in quanto venga stabilito l'obbligo di deferire all'offerta della mediazione o dei buoni offici – dato che l'accettazione è sempre subordinata alle circostanze e quindi all'arbitrio dei contendenti – ma perchè della facoltà di offrire la mediazione o i buoni offici si costituisce un diritto per tutti i terzi Stati, tanto prima, che dopo la scoppio della guerra, mentre si fa obbligo alle parti contendenti di non ritenere mai tale offerta, anche se poco gradita come un atto non amichevole.

Le Convenzioni dell'Aja hanno pure segnato un progresso sul diritto precedente per la codificazione dei modi con cui debba e possa procedere la mediazione, quando i contendenti l'abbiano accettata e quando non si convenga di procedere diversamente. Anche qui le Conferenze dell'Aja non fecero progredire il diritto internazionale – come a torto si credette – nel senso di aver fissato norme

obbligatorie per facilitare le pacifiche soluzioni dei conflitti; al contrario il diritto internazionale, rispetto agli obblighi dei contendenti, restò come prima. Soltanto, quando volontariamente gli Stati aderiscano alla soluzione pacifica delle controversie, trovano nelle Convenzioni dell'Aja, se vogliono attenervisi, la codificazione completa dei procedimenti e dei mezzi con cui i loro dissidi potranno essere composti.

Compito del mediatore – dispone la Convenzione negli art. 4-7 – dev'esser quello di conciliare le opposte pretese degli Stati contendenti stabilendo un accordo sulle basi d'una transazione. L'azione del mediatore può procedere parallela alle operazioni di mobilitazione o di guerra, senza aver per effetto la sospensione delle ostilità o l'imposizione d'un armistizio. Le conclusioni del mediatore o dei mediatori non sono obbligatorie per i contendenti, che possono considerarle come esperimenti non riusciti.

Queste attenuazioni del valore del

la mediazione, se da una parte sono criticabili perchè diminuiscono l'efficacia dell'intervento dei terzi Stati, servono d'altra parte a facilitare l'intervento stesso poichè gli Stati contendenti tanto più volentieri si inducono a sperimentare questo mezzo, in quanto la sua accettazione non implica l'accettazione delle conclusioni, a cui i mediatori giungeranno, nè la sospensione delle operazioni che potranno nel frattempo far precipitare le sorti della guerra.

Oltre ad ammettere come istituto generale del diritto pubblico europeo la mediazione e fissare i modi con cui deve procedere; la Convenzione dell'Aja creò una forma speciale di mediazione che costituisce quasi un nuovo istituto. Così dispone l'art. 8:

« In caso di conflitto grave che metta in pericolo la pace, gli Stati in conflitto scelgono rispettivamente una Potenza alla quale affidano la missione di entrare in rapporto diretto con la Potenza scelta dall'altra par-

te, allo scopo di prevenire la rottura delle relazioni pacifiche.

Finchè dura questo mandato, il cui termine, salvo stipulazione contraria, non può eccedere trenta giorni, gli Stati contendenti cessano ogni rapporto diretto nei riguardi del conflitto, il quale è considerato come deferito esclusivamente alle Potenze mediatrici.

Questi devono applicare tutti i loro sforzi a regolare la contesa.

In caso di rottura effettiva delle relazioni pacifiche, queste Potenze restano incaricate della missione comune di approfittare d'ogni occasione per ristabilire la pace».

Questa mediazione si distingue dalla mediazione propriamente detta, poichè, mentre questa è un'ingerenza di uno o più Stati nelle controversie altrui domandata o accettata da contendenti e che procede parallela all'azione diplomatica o militare degli Stati medesimi, la mediazione creata dalla Con-

venzione dell'Aja è invece caratterizzata dal costituirsi di due Potenze, scelte ognuna da uno dei contendenti, le quali vengono a formare i due poli di comunicazione fra i contendenti stessi, in modo da diventare i soli organi dei rapporti relativi alla controversia per la durata massima di trenta giorni. Se ciò non ostante la guerra non si può scongiurare, resta ai mediatori la facoltà di rinnovare, al momento opportuno, la loro attività per ristabilire la pace.

Questa nuova mediozione creata dalla Convenzione dell'Aja resta, si può dire, come un fondo di riserva del diritto internazionale, cui gli Stati potranno ricorrere in avvenire. Finora non se ne fece alcun esperimento e invano si sperò di poterla applicare al conflitto austro-serbo del 1914 che doveva poi scatenare la guerra attuale.

———

Le commissioni internazionali d'inchiesta.

Oltre a dare un regolamento più uniforme ai mezzi di risoluzione delle controversie internazionali, che già s'erano sviluppati nelle consuetudini degli Stati civili, le Convenzioni dell'Aja — quella del 1889 in modo più sommario, quella del 1907 in modo più esteso — crearono pure un mezzo nuovo; cioè le commissioni internazionali d'inchiesta.

Esse ebbero origine dalla proposta fatta dall'attuale zar di Russia: Nicola II° quando sotto i suoi auspici si riunì all'Aja la prima Conferenza detta "della pace": che nelle questioni di fatto sorte indipendentemente dalle questioni di diritto o accanto a queste, l'indagine del fatto medesimo venisse deferita a commissioni d'inchiesta internazionali: Senonchè, mentre lo zar, e per lui il plenipotenziario russo, sosteneva che si do-

vesse fare un obbligo a tutti gli Stati contraenti di ricorrere a tali commissioni, i plenipotenziari delle altre Potenze che avevano avuto dai loro governi il mandato di non contrarre alcun obbligo per i propri Stati in tale materia, vi si opposero. Sicchè – a somiglianza di quanto avvenne per i buoni uffici e per la mediazione – le commissioni internazionali d'inchiesta furono bensì accettate, ma soltanto come istituzione facoltativa cui gli Stati, secondo la propria volontà, potevano ricorrere o non ricorrere, senza che, anche ricorrendovi, venisse loro fatto obbligo di rispettarne i giudizi, ma soltanto di differire sino a questi le loro decisioni.

Le commissioni internazionali d'inchiesta si trovano regolate del titolo III° della prima Convenzione dell'Aja. In questa Convenzione – più sommariamente in quella del 1899 (art. 9-14) e con maggior ampiezza di dettagli in quella del 1907 (art. 9 – 36) – si trovano norme circa la loro costituzione e la procedura che si intende da esse adottata

quando gli Stati contendenti non stabiliscono diversamente. «Nelle controversie d'ordine internazionale - dispone anzitutto l'art. 9, uguale nelle due Convenzioni - che non impegnano nè l'onore nè interessi essenziali e che provengono da una divergenza di apprezzamento su punti di fatto, le Potenze contraenti giudicano utile e desiderabile che le Parti, che non avessero potuto mettersi d'accordo per le vie diplomatiche istituiscano, per quanto le circostanze lo permetteranno, una Commissione internazionale d'inchiesta incaricata di facilitare la soluzione di questi litigi appianando, mediante un esame imparziale e coscienzioso, le questioni di fatto».
La commissione internazionale d'inchiesta è una commissione mista in cui sono rappresentate le due parti in controversie ciascuna con uno o più delegati in numero eguale, e un terzo Stato cui si dà l'incarico di scegliere un terzo commissario o quel numero di commissari che è necessario per costituire la maggioranza. La commissio-

ne d'inchiesta ha nei due paesi attribuzioni giudiziarie per il diritto di fare indagini, di assumere prove e di chiamare a deporre come testi gli ufficiali pubblici e i privati dei due Stati. Quando ritiene finita la sua indagine, essa redige un rapporto contenente non un giudizio sulla condotta dei due Stati, ma una versione dei fatti che è ufficiale per entrambe le parti e che, dopo esser stata presentata, è la sola vera nè può essere contestata dai contendenti. Conviene sempre tener presente questo carattere di perizia e non di giudizio che l'operato della commissione internazionale d'inchiesta, che non ha quindi alcun carattere giudiziario nè si deve confondere con le commissioni arbitrarie di cui parleremo in seguito.

La prima e l'unica volta, in cui si fece ricorso a questo mezzo per la pacifica risoluzione delle controversie internazionali, fu quando nel 1904 l'ultima flotta armata dalla Russia contro il Giappone sotto il comando

dell'ammiraglio Rodjestewski, nell'attraver-
sare la notte dal 21 al 22 ottobre il mare del Nord,
per raggiungere di là, attraverso l'Atlantico e
l'Oceano Indiano, l'estremo Levante - destina-
ta ad essere terribilmente sconfitta dai giappo-
nesi nella baia di Tsu - Scima -, in prossimi-
tà di Dogger Bank incontrò una flottiglia di
navi pescherecce inglesi e, scambiandole per
torpediniere nemiche, le bombardò e ne affon-
dò parecchie con perdite di vite umane. Il go-
verno inglese protestò in modo assai violen-
to chiedendo non solo il pagamento di una
indennità, ma un'ampia riparazione, men-
tre l'opinione pubblica inglese giungeva a in-
giuriose ipotesi verso gli ufficiali russi sù da
arrivare a quella fronda guerresca che sem-
brò suscitarsi anche nel 1908 in seguito al-
l'occupazione francese di Fascioda. La Rus-
sia respingeva fermamente tali accuse dicen-
do trattarsi non di malafede o di ubriachez-
za dei suoi ufficiali, ma di uno spiegabile
errore dovuto alla forma di tali barche pesche-
recce così diverse da quelle usate lungo la spon-

da mossa del Baltico e così particolare da farle scambiare facilmente per torpediniere a metà emergenti dalle acque e al loro grande numero, tale da escludere l'ipotesi che si trattasse di torpediniere di Stato neutrale, ma piuttosto di torpediniere giapponesi in agguato.

Allora le altre Potenze occidentali, vedendo la gravità, che andava sempre più assumendo fra i due Stati la trattazione d'una controversia che non era invero di natura tale da legittimare un eventuale ricorso alle armi, proposero la commissione internazionale d'inchiesta come il mezzo più confacente a quel caso, essendo appunto raccomandato dalla Convenzione dell'Aja in quei litigi « che non impegnano nè l'onore nè essenziali interessi e che provengono da una divergenza di apprezzamento su questioni di fatto » (art. 9). Inghilterra e Russia aderirono a tale proposta e la commissione d'inchiesta fu formata e agì intuendo le intenzioni della Conferenza dell'Aja che l'aveva

preceduta e integrando le disposizioni della relativa Convenzione. E quando nella seconda Conferenza dell'Aja del 1907 tale Convenzione fu confermata e allargata con l'aggiunta di regole procedurali, si fece tesoro della pratica dell'unica commissione, in cui quell'istituto trovò finora la sua attuazione.

Le conclusioni, cui la commissione di inchiesta arrivò, furono più favorevoli all'Inghilterra che alla Russia, ritenendosi che con maggior diligenza si sarebbe potuto assodare nella flottiglia incontrata dai Russi il carattere di navi pescherecce, le quali erano sempre state ritenute nell'ultimo secolo immuni dalle conseguenze del diritto di guerra. Determinata così la misura della responsabilità russa, quale appariva dall'indagine del fatto, si escluse tuttavia che la Russia dovesse dare riparazione politica all'Inghilterra, obbligandola invece a pagare una indennità di 65000 sterline a beneficio delle famiglie delle vittime. Questa con-

ciliazione delle due Potenze dopo l'incidente di Dogger Bank segnò la fine dell'ultimo conflitto anglo-russo e precedette quella Convenzione del 1907, che fece entrare Russia ed Inghilterra in una intesa che doveva poi mutarsi in alleanza.

Ma un altro interesse presenta la risoluzione di questo conflitto, che stà a confermare la distinzione fra il carattere fisso degli istituti del diritto internazionale quali si presentano nella dottrina e il loro modo reale di presentarsi nei rapporti tra nazioni. La commissione internazionale d'inchiesta nell'unico conflitto, in cui potè agire, uscì dagli stretti limiti della definizione tecnica datale nella Convenzione dell'Aja, perchè non si attenne semplicemente all'inchiesta del fatto (se le navi avessero o meno potuto sembrare navi da guerra, se avessero o meno seguito le regole di navigazione generale e quelle particolari per il mare del Nord, con quanta velocità navigassero ecc.), ma non potè esimersi dal dedurne abusivamente anche

delle conseguenze giuridiche e si atteggiò a magistratura giudicante arrivando alla proclamazione della responsabilità e alla determinazione di proposte concrete; il che avrebbe anche potuto annullare tutto il suo operato dal momento che s'era arrogata una autorità che non aveva e da semplice commissione d'inchiesta s'era trasformata in una commissione arbitrale.

* * *

A completare l'argomento delle commissioni internazionali d'inchiesta conviene parlare d'una proposta americana, che ebbe il suo primo assertore nell'ex segretario di Stato e ministro degli esteri degli Stati Uniti Bryan e che incontrò l'adesione di vari Stati dell'America del Sud e dell'Inghilterra nei rapporti con gli Stati Uniti, ma non ebbe quell'adesione generale che meritava.

Tale proposta mirava a costituire una <u>commissione permanente</u> fra i vari Stati, che avesse la competenza d'una commissione d'inchiesta _ assodare cioè gli elementi di fatto _

e alla quale le Parti contraenti avessero l'obbligo di ricorrere nelle controversie future prima di far appello alle armi. Questo istituto sarebbe quindi, rispetto alle commissioni internazionali d'inchiesta, qualche cosa di simile a ciò che è il tribunale d'arbitrato permanente rispetto ai tribunali d'arbitrato occasionali. Quando la commissione d'inchiesta permanente fosse adottata collettivamente da tutti gli Stati o bilateralmente nei rapporti fra quegli Stati che hanno più frequentemente occasione di trovarsi in attrito, si farebbe cosa di grande importanza per il mantenimento della pace generale. Tanto più che spesso i conflitti vengono risolti col mezzo delle armi, anzichè pacificamente, soltanto perchè gli Stati contendenti non sanno superare quel momento critico della psicologia collettiva, in cui gli animi, nello stadio acuto del conflitto non sanno più ragionare; mentre invece, se si riuscisse a superare questo momento critico, l'esasperazione si esaurirebbe, gli animi si calmerebbero e il ragionamento subentrerebbe

trerebbe all'impeto cieco della passione e dell'ira. Quante guerre non si sarebbero in tal modo evitate. Ora la commissione internazionale permanente d'inchiesta recherebbe, tra gli altri, il vantaggio di dar tempo - nei due o più mesi che l'esplicarsi della sua azione richiederebbe - alle passioni di sbollire, quando non fossero così profonde da perdurare anche dopo l'operato della commissione d'inchiesta.

Come dicemmo, la proposta non incontrò quell'adesione generale, che avrebbe potuto renderla efficace. Sicchè oggi una commissione d'inchiesta permanente esiste soltanto nei rapporti fra Stati Uniti e Gran Bretagna.

L'arbitrato internazionale. Suo sviluppo storico fino alla codificazione dell'Aja.

Fra i modi pacifici di risoluzione delle controversie internazionali, quello che cor-

risponde effettivamente a una forma giudiziaria è l'arbitrato, sul quale si fondarono tante speranze, solo in parte deluse, e intorno al quale si agitò tutta la propaganda intesa a farlo diventare il mezzo unico per risolvere i conflitti fra gli Stati. Ma, prima di parlarne diffusamente, è opportuno chiarire le idee relativamente alla sua definizione, intorno alla quale si suol fare non poca confusione fra gli scrittori, specialmente se non cultori del diritto internazionale, ma filantropi, che in tal qualità si occuparono di questa maniera.

L'arbitrato – tanto nei rapporti fra Stati, quanto fra gli individui, – è un giudizio deferito dalle parti contendenti a una o più parti estranee alla controversia, col mandato di risolverlo in modo definitivo e obbligatorio per i contendenti medesimi. L'arbitrato ha la propria origine in un compromesso. Esso infatti è un modo di risoluzione della controversia, al quale le parti contendenti non sarebbero obbligate a ricorrere, ma a

cui ricorrono spontaneamente costituendo mediante il compromesso una legge a sè stesse per la delegazione dei giudici e per la decisione che essi daranno.

Questo è il carattere che l'arbitrato conserva sempre nei rapporti fra individui ed è pure il carattere originario dell'arbitrato internazionale. Ma nei rapporti attuali fra gli Stati e nella propaganda contemporanea, si ebbe una notevole estensione del concetto di arbitrato e con questo nome si suol pure indicare un istituto diverso che si vorrebbe raggiungere: un tribunale internazionale, cui gli Stati sarebbero obbligati di ricorrere per la decisione delle loro controversie. Questo nuovo istituto non ha più il carattere dell'arbitrato e del compromesso nelle controversie private, ma presenta un notevole parallelismo con ciò che è la giurisdizione stabilita da ogni Stato nel suo interno.

Esaminando lo sviluppo storico dell'arbitrato internazionale, esso ci appare an-

tico quanto la civiltà e già nell'epoca più lontana della prima fra le civiltà mediterranee antiche: la greca, si ebbe uno sviluppo che si potrebbe dire sviluppo originario dell'istituto arbitrale.(*)

All'arbitrato fecero spesso ricorso le città greche, o per un compromesso speciale al sorgere d'una loro controversia particolare, o per una clausola compromissoria generica stabilita nei trattati fra esse conclusi e contenente norme sulla scelta degli arbitri e sulla procedura. Si sogliono poi citare casi tendenti a far vedere come la pratica dell'arbitrato esistesse anche nei rapporti delle città greche coi popoli non ellenici e dei non ellenici tra di loro, e si parla ad es. di alcuni arbitrati avvenuti nel regno di Persia. Ma qui siamo di fronte ad arbitrati aventi carattere interno, trattandosi di contese fra i par-

---

(*) Notevole, a tal proposito le opere: Il diritto internazionale presso i Greci e Romani di C. Philippson; Trattati dell'antichità greca raccolti da Rudolf von Skola.

titi dei due principi che aspiravano al trono, e in generale si può dire che il vero sviluppo dell'istituto arbitrale non s'ebbe che nei rapporti limitati alle città elleniche.

Ciò ha grande importanza, anche perchè serve a far vedere quali sieno le condizioni necessarie perchè si sviluppi l'istituto arbitrale. Le città greche, indipendenti fra loro e spesso in lotta, riconoscevano tuttavia di appartenere ad una civiltà e di costituire per la vita morale, per l'indipendenza sociale una collettività positiva di fronte al rapporto negativo esistenti fra loro ed i barbari e, per questa comunanza di rapporti etnici e linguistici e coscienza della comune solidarietà, è naturale che potessero tra loro svilupparsi i modi di risolvere pacificamente le insorgenti controversie. Ciò tanto più facilmente, in quanto il diritto sacro era comune, e universalmente onorato l'oracolo di Delfo, sì che l'arbitrato derivante dal suo responso acquistava una forza esecutoria eguale a quella che

potrebbe essere esercitata dalle armi. Coscienza di communanza morale fra le parti e forza che costituisca sufficiente pressione per costringere il soccombente a piegarsi al giudizio che lo fa soccombere: ecco le condizioni con le quali l'arbitrato può sorgere ed esplicarsi. Di esse la seconda costituita nell'antichità greca parte nella forza religiosa, parte dalla forza morale, è ora a quest'ultima esclusivamente ristretta, unica garanzia al rispetto del giudizio arbitrale essendo la morale squalifica del popolo che, accettato l'arbitrato, non si attenga alle sue conclusioni. Certamente però non sarà mai questa una forza di tal valore coattivo, quale soltanto può essere quella delle armi. Nell'epoca romana s'incontra un maggior numero di arbitrati, ma la loro forma è sostanzialmente diversa da quella degli antichi arbitrati greci. Roma non si piegò all'arbitrato nelle contese fra il suo potere e gli altri Stati, ma assunse la missione di giudicare le controversie che sorgevano fra i vari Stati più o meno ad essa subordinati. Spe:

cialmente in quel periodo che si potrebbe dire dell'imperialismo romano, iniziatosi, dal punto di vista internazionale, nell'ultimo periodo della Repubblica, il giudizio arbitrale di Roma era il modo di soluzione normale delle controversie fra i popoli situati nell'orbita della potenza romana. Però tale arbitrato non è la soluzione giuridica d'un conflitto pronunciato fra popoli indipendenti, ma piuttosto una forma di esercizio nella supremazia di Roma, che imponeva ai contendenti il suo giudizio arbitrale e assumeva nelle loro controversie quella funzione di naturale mediatore, che ha oggi il governo britannico nelle contese fra i capi indigeni del centro dell'Africa o dell'India, soggetti alla sua influenza.

Con le stesse caratteristiche differenziali dall'arbitrato greco, ma per effetto d'una supremazia o d'un prestigio non più materiale, ma morale, si sviluppa la funzione arbitrale del papa nel medioevo. Secondo la concezione medioevale del diritto pubblico ecclesiastico, il pontefice è il continuatore del prestigio ro-

mano aumentato da una specie di investitura e delegazione divina e la dottrina ortodossa, formulata principalmente da S. Tomaso d'Aquino, gli riconosce un'alta sovranità nella società internazionale, ponendo l'imperatore sotto la sua supremazia! Nel firmamento e — per così dire — nel sistema planetario medioevale, il centro di attrazione e di gravitazione (il sole) è il papato, l'impero è un satellite (la luna) e ne viene illuminato soltanto di riflesso. Ed è così grande l'autorità del pontefice da giungere ad annullare — se gli interessi della religione lo richiedano — i trattati stipulati dallo Stato, a liberare il sovrano dagli obblighi contratti, a sciogliere i sudditi dal giuramento di fedeltà e ad emanare leggi vigenti nell'interno dello Stato, a guisa di esplicazione d'una sovranità interna. Ultime manifestazioni di tale sconfinata autorità furono gli atti compiuti dalla santa inquisizione, che imperversò specialmente in Spagna, dove operava con poteri tali da disarmare spesso lo Stato e diminuirne la sovranità. Questa grande autori-

tà e supremazia del papato nella società internazionale del medioevo e del principio dell'età moderna spiega come l'arbitrato del pontefice prendesse diffusione e acquistasse normale applicazione. Ma, appunto in quanto si manifesta come il riflesso d'un complesso di attribuzioni di un'altissima sovranità universalmente riconosciuta, e non di una autorità derivante dalla delegazione degli stessi contendenti, indipendenti fra di loro e indipendenti dall'autorità giudicante, non si possono riconoscere in questo giudizio arbitrale del pontefice i caratteri del vero arbitrato, quale si sviluppa nelle città dell'antica Grecia.

Si può affermare che il vero istituto arbitrale, di cui l'antichità greca aveva offerto i primi esempi, non si rinnovò in Europa se non al cominciare dell'età moderna, allorchè, in seguito al sorgere dei grandi Stati e alla Riforma, i principi seguirono nuove direttive politiche e compresero (a cominciare da Luigi XI di Francia) la necessità di tener fermo il concetto della sovranità dello Stato contro ogni altra pote-

stà straniera.

Già nel 1400 si trova un esempio di arbitrato fra l'Inghilterra e la Scozia ove, nel trattato che lo costituisce, è espressamente stabilito che arbitro della loro controversia era il pontefice, ma che questo giudizio arbitrale del papa era adoperato non per il riconoscimento di un diritto; che a lui competesse di risolvere le controversie internazionali, ma per una libera e spontanea delegazione delle parti. Dopo questo si ebbero altri esempi di giudizi arbitrali, sia da parte del pontefice, sia da parte di altri sovrani e capi di Stato, aventi la loro giustificazione nel compromesso e nel mandato all'arbitrato dalle parti. Il numero degli arbitrati, specialmente dopo il 1600, viene aumentando e si trovano in alcuni trattati di pace clausole compromissorie per la risoluzione col mezzo dell'arbitrato delle controversie future.

Ma lo sviluppo maggiore dell'istituto arbitrale fu raggiunto dopo la Rivoluzione e l'Impero francese, allorchè gli Stati europei congregati a Vienna, per quel senso di stanchez-

za e di amore alla pace che, secondo una delle leggi più potenti dell'umanità, subentra sempre al periodo eroico e cruento delle grandi guerre, furono tratti a cercare i mezzi più adatti ad assicurare il prevalere assoluto e permanente della pace tra le nazioni, e il mezzo principale a cui si fece allora ricorso fu la pattuizione, fra gli Stati che avevano detronizzato Napoleone e imposta la pace alla Francia, della Santa Alleanza, con un sistema d'intervento per assicurare la pace in Europa e lo statu quo in tutti i rapporti costituzionali e territoriali usciti dal Congresso di Vienna e considerati definitivi dagli Stati firmatarii del Trattato. Ma, accanto a questo mezzo, esclusivamente politico e diplomatico, ne fu intravvisto un altro, esclusivamente giudiziario, e non sacrificante la libertà costituzionale degli Stati, nel ricorso all'arbitrato. Notevole la propaganda che a tal proposito fu fatta dai filosofi e dai filantropici i quali contribuirono efficacemente a diffondere la certezza che la tutela della pace si sarebbe potuto raggiungere, non con l'oppres-

zione della libera esplicazione della vita costituzionale nei vari Stati, ma con la tutela dei liberi individualismi delle nazioni, col mezzo dell'arbitrato. Questa propaganda ebbe un successo alquanto notevole nel secolo XIX e, sebbene l'arbitrato si dimostrasse incompetente ad impedire la degenerazione delle controversie più gravi, di carattere nazionale o territoriale, in conflitti armati, perchè in tali casi era impossibile farvi ricorso, esso apparve tuttavia utilissimo nelle controversie di secondo ordine (es. interessi coloniali, compensi commerciali, interessi dei sudditi d'uno Stato nel territorio d'un altro ecc.) le quali, ad onta del loro carattere secondario, avrebbero potuto, prolungandosi, invelenire e compromettere seriamente la pace fra le nazioni.(*)

(*) Lo studio dei trattati del sec. XIX è reso ormai facile dalla raccolta pubblicata dal governo olandese. I trattati dal 1798 al 1856 vennero raccolti con ampie notizie sulla loro cagione e coi documenti che li precedettero e accompagnarono da De Lapradelle e Politis in: Recueil des arbitrages internationaux.

Il movimento pacifista del sec. XIX ebbe il suo epilogo e cominciò ad uscire dal campo della propaganda e delle società priva-te, mediante le Convenzioni dell'Aja.

Prima di esse gli Stati non s'erano indotti ad accettare i suggerimenti a loro fatti nei riguardi dell'arbitrato, se non nei loro rapporti bilaterali e invano avevano i pacifisti sperato di introdurre il riconoscimento generale del ricorso obbligatorio al giudizio arbitrale nei Congressi di Parigi (1856) e di Berlino (1885). Con la Conferenza dell'Aja si giunse ad ottenere il generale riconoscimento dell'arbitrato come mezzo utile e consigliabile di risoluzione delle controversie internazionali, e si arrivò a codificarne le regole, senza però ammettere, sia pure in un ristretto numero di casi, l'obbligatorietà del ricorso a tale istituto. Ma prima di parlare della codificazione dell'Aja, è opportuno accennare allo sviluppo precedente delle regole dell'arbitrato.

Varie forme di arbitrato
I compromessi occasionali e le cause compromissorie speciali e generali.

La risoluzione pacifica dei conflitti internazionali per mezzo dell'arbitrato diede luogo a tre specie di stipulazioni:

a) i compromessi occasionali

b) le clausole compromissorie speciali

c) le clausole compromissorie generali

I compromessi occasionali sono convenzioni speciali che due Stati stipulano per risolvere mediante l'arbitrato una controversia sorta fra di loro. Essi si collegano allo sviluppo primitivo dell'istituto arbitrale, chè fin dai tempi più antichi gli Stati non danno all'arbitrato un omaggio generico, ma vi ricorrono quando una controversia, che si possa pacificamente risolvere, ne presenti l'occasione. Ed ecco allora la stipulazione del compromesso, ove le parti si accordano di deferire ad un terzo la decisione della controversia medesima. Questa fu la forma più fre-

quente, regolare e normale dello sviluppo dell'arbitrato nel secolo XIX. Il solo caso forse di definizione arbitrale di una controversia, che minacciava di far scoppiare la guerra, fu, nei rapporti tra l'Inghilterra e gli Stati Uniti, quello dell'Alabama, così detto dal nome di una nave corsara, che come varie altre durante la guerra di secessione, avevano esercitato il contrabbando ai danni degli Stati del Nord dopo esser state armate per conto dei separatisti nei porti inglesi dove avevano pure trovato la propria base di operazione. Ciò suscitò da parte del governo americano l'accusa agli inglesi di non aver osservato le regole della neutralità, e diventando la controversia sempre più grave, le parti per evitare la guerra convennero di ricorrere (1871) a un giudizio di arbitri che, presieduti dal conte Federico Sclopis e adunatisi a Ginevra risolsero pacificamente la questione condannando l'Inghilterra a pagare agli Stati Uniti quindici milioni e mezzo di dollari.

Nella forma del compromesso occa-

sionale che fu sino al 1899 la prevalente – due vie si presentarono per le regole da applicarsi nel giudizio arbitrale. O fare nel compromesso una particolare codificazione di tali regole, o, una volta scelti gli arbitri, lasciare loro la facoltà di applicare alla questione, secondo il loro criterio, le norme del diritto internazionale vigente. Nel primo modo agirono l'Inghilterra e gli Stati Uniti per l'arbitrato dell'«Alabama»; il secondo fu seguito in altri arbitrati, come quello del 1876 tra l'Inghilterra e il Portogallo per una controversia sorta tra di loro a proposito dei confini del possesso di Mozambico, e quello del 1892 fra Inghilterra e Stati Uniti per questioni attinenti alla pesca delle foche nel mare di Behring.

Nei vari casi di arbitrato, che si presentarono nello scorso secolo, diverse furono le forme adottate per la costituzione del tribunale giudicante. Gli Stati Uniti – che furono i primi ad applicare nel secolo scorso il giudizio arbitrale specialmente nei rapporti con l'Inghilterra e con gli altri Stati ame-

ricani – hanno introdotto il sistema delle commissioni arbitrali miste, costituite da un numero eguale di delegati scelti dalle due parti contendenti. Già accennammo a queste commissioni trattando della risoluzione diretta delle controversie internazionali. Dobbiamo qui notare che in tal caso non si ha una risoluzione veramente giuridica della questione, ma piuttosto politica, in quanto i rappresentanti dei due Stati contendenti, che rivestono la qualità di giudici incaricati di esaminare il fondamento giuridico della controversia, non possono liberarsi dal loro carattere di cittadini interessati al successo dello Stato, cui appartengono; onde si arriva più ad una transazione di carattere politico, che a una rigida decisione giuridica. Un altro sistema – che è quello usato più frequentemente – consiste nella nomina di un numero eguale di delegati da parte di ciascuno degli Stati contendenti e di uno o più delegati, in numero dispari per costituire la maggioranza, da

parte d'un terzo Stato. Così, ad esempio, nel famoso caso dell'"Alabama" vennero nominati due giudici inglesi e due americani e fu scelto poi un giudice italiano che presiedette il tribunale. Così pure nell'arbitrato del 1912 fra Italia e Francia, a proposito degli incidenti del "Manouba" e del "Charthage" si nominarono cinque delegati: uno italiano, uno francese e tre appartenenti ad altri paesi neutrali. In questo caso si ha una maggior garanzia, che si possa costituire una maggioranza rappresentante un giudizio obiettivo e derivanti da criteri giuridici; resta però, per i delegati dei due Stati contendenti, l'impossibilità di conciliare le due funzioni contraddittorie di giudici e di parti. Migliore si presenta quindi un terzo sistema che consiste nel costituire il tribunale esclusivamente con rappresentanti di Stati estranei, sia demandandolo a uno o più terzi Stati oppure a uno o più capi di Stato estranei, sia scegliendo arbitri appartenenti a Stati neutrali. Così nelle controversie sorte tra il Porto,

gallo e l'Inghilterra per i confini dei rispettivi possessi dell'Africa del Sud, la decisione venne affidata una volta al presidente della Repubblica francese Mac-Mahon e un'altra a Vittorio Emanuele III° re d'Italia, che fece da arbitro anche nella controversia tra la Francia e il Messico per il possesso delle isole di Clipperston.

La procedura comunemente usata dai tribunali arbitrali fu, nelle linee generali, la seguente. Anzitutto il tribunale esamina le memorie presentate dai contendenti e i processi verbali delle loro precedenti discussioni; poi fa seguire una discussione orale fra le parti ammettendole anche a presentare in discussioni successive le repliche e le contestazioni. Infine emana la sentenza obbligatoria per i contendenti anche se taluno dei giudici non la volle firmare.

Unica base dell'esecuzione delle sentenze arbitrali è la buona fede delle parti. Una constatazione molto confortante a tale proposito è che tutti i giudizi arbitrali del seco-

lo XIX, sebbene mancanti del presidio della forza militare per essere eseguiti, vennero sempre rispettati. E invero sarebbero completamente squalificati di fronte all'opinione mondiale quegli Stati che, accettato l'arbitrato, non si ottenessero al suo responso. Ma il generale rispetto del giudizio arbitrale si dovette pure alla prudenza e alla moderazione usata nel ricorrervi soltanto per le controversie di carattere secondario e non per quelle ov'è in gioco l'entità nazionale degli Stati, e inoltre al fatto che tale ricorso accadde sempre per volontà spontanea delle parti e non per effetto d'una pressione esercitata da uno o più terzi Stati. E dato che soltanto le controversie più lievi travarono facile e sicura soluzione nell'arbitrato era illusorio fondare troppe speranze sulla sua importanza per il mantenimento della pace mondiale.

*
* *

L'efficacia che – sia pure limitatamente ai casi in cui fu applicato – l'istitu-

to arbitrale seppe dimostrare per la pacifi=ca decisione delle controversie fra i vari Sta=ti indusse questi ad adottarlo in modo più largo, più frequente e preventivo. In ciò ebbe origine la pratica della clausola compromis=soria, il più delle volte speciale e in certi ca=si anche generale.

<u>La clausola compromissoria spe=ciale</u> è una stipulazione, raramente indipen=dente e più frequentemente sussidiaria d'un' altra convenzione avente carattere partico=lare, per cui due Stati si accordano di defe=rire in futuro a un giudizio arbitrale una serie prevenuta in via generica e non speci=fica di controversie di carattere giuridico internazionale.

Quando - come avviene, dicem=mo, nel maggior numero di casi - la clau=sola compromissoria è sussidiaria ad una convenzione, si tratta d'un accordo dei due Stati per la risoluzione giudiziaria delle controversie relative all'applicazione e all'in=

terpretazione della convenzione medesima.
Una clausola compromissoria di questo genere fu introdotta ad es. nel Trattato di commercio italo-svizzero e in altri trattati di commercio, di navigazione ecc. Ma il valore di tale clausola è perfettamente identico anche quando essa venga stipulata separatamente, con lo stesso scopo di provvedere alle future questioni che potranno sorgere a proposito di quei trattati.

La clausola compromissoria speciale presenta un valore continuativo, perchè dura quanto il trattato o il gruppo di rapporti, cui si riferisce. Essa poi lascia sussistere per gli Stati contraenti la normale trattazione di tutte le loro questioni, all'infuori di quelle speciali per cui fu stipulata.

Incoraggiati dai buoni risultati, che diedero le clausole compromissorie speciali, gli Stati, nella seconda metà del secolo XIX, cominciarono a stipulare anche <u>clausole compromissorie generali</u>, che sono convenzioni, non ristrette a un dato ordine di

rapporti e non sussidiarie di alcun trattato, con le quali due Stati contraggiano l'obbligo reciproco di definire mediante l'arbitrato tutte le loro controversie future. Nella pratica delle clausole compromissorie generali è opportuno distinguere quelle che sono generali nel vero senso della parola da quella che lo sono soltanto in senso relativo, perchè, nella loro generalità, escludono un dato gruppo di controversie. Soltanto le prime costituiscono una vera instaurazione della pace fra i due Stati contraenti. Però se si osservano le varie convenzioni arbitrali di questo tipo si può vedere che esse vennero per lo più concluse soltanto fra Stati trovantisi in condizioni tali, da non poter mai avere tra di loro controversie di carattere politico o territoriali o, comunque, vitali. Per cui tali stipulazioni - es. quelle fra l'Italia e la Costa-Rica e fra gli Stati Uniti e la Svizzera - costituiscono piuttosto un omaggio platonico all'arbitrato, che un mezzo efficace ed importante per il mantenimento della pace mondiale.

Nei rapporti fra Stati che hanno spesso gravi interessi in collisione, le clausole compromissorie generali o convenzioni di arbitrato generale non furono applicate in modo assoluto, ma con alcune restrizioni derivanti dall'esclusione dell'obbligo della risoluzione arbitrale per certe categorie di controversie, come quelle che hanno rapporto con l'integrità territoriale o con l'indipendenza degli Stati, oppure interessano direttamente anche altri Stati. Così si esprime ad es: l'art. 1 della Convenzione d'arbitrato italo - spagnolo del 31 Ottobre 1910: « Le alte Parti contraenti s'impegnano di sottoporre all'arbitrato le divergenze, che potessero sorgere tra di loro, in quanto la contestazione non tocchi nè l'onore, nè l'indipendenza, nè la sovranità degli Stati contraenti » In altri trattati d'arbitrato si escludono anche le controversie che tocchino i terzi Stati. Tutte queste esclusioni - che possono essere maggiori o minori secondo le varie Convenzioni, ma giungono sempre a comprendere le controversie di carattere più importante. diminuiscono di molto il valore delle Conven-

zioni d'arbitrato generale, tanto più che la clausola usata, escludendo varie categorie di controversie, non stabilisce un criterio assoluto per determinarle o un modo di risolvere le questioni, che a lor volta possono sorgere per la diversità di apprezzamento del carattere delle controversie medesime da parte degli Stati contendenti. Resta completamente abbandonato al giudizio subbiettivo delle due parti l'affermare che una data controversia tocchi o meno il loro onore, la loro indipendenza o la loro sovranità; sicchè, non essendovi alcuna autorità che possa contestare questa affermazione, esiste facilmente per gli Stati la possibilità di sottrarsi all'impegno contratto nella stipulazione della clausola compromissoria generale.

Per eliminare questo inconveniente, senza arrivare a sottoporre tutte le controversie all'obbligo dell'arbitrato fu escogitato un mezzo dovuto a Guido Fusinato e applicato nella Convenzione generale di arbitrato fra l'Italia e il Perù del 1905. Ivi è stabilito

che in caso di divergenza fra le parti contendenti circa la pertinenza della controversia ad una delle categorie escluse, anche questa divergenza venga risolta col mezzo dell'arbitrato. Finora questa è l'unica Convenzione arbitrale che contenga una tale disposizione. Sarebbe tuttavia utilissimo, per il valore della clausola compromissoria generale, che venisse imitata.

L'arbitrato internazionale nella codificazione dell'Aja.

I tre modi di risoluzione delle controversie internazionali col mezzo dell'arbitrato (compromesso, clausola compromissoria speciale e clausola compromissoria generale) s'erano già sviluppati nella pratica degli Stati, quando nel 1899 si riunì all'Aja quella Conferenza, detta "della pace" da cui doveva uscire la loro codificazione. Questa Conferenza e questa codificazione rappresentano l'epilogo di quel movimento pacifista che sorse e andò intensificandosi nel corso del secolo XIX avendo

la propria esplicazione prima nella società della pace di iniziativa privata, poi nelle conferenze interparlamentari di carattere privato nella forma, ma ufficiale nella sostanza e finalmente nella grande Conferenza della pace, cui quasi tutti gli Stati del mondo inviarono i propri rappresentanti.

Quali le origini di questo movimento pacifista del secolo XIX, che tanta efficacia esercitò sul progressivo sviluppo della pacifica risoluzione arbitrale dei conflitti internazionali? Avemmo già occasione di accennare alla famosa società degli « Amici della Pace », che sorse negli Stati Uniti d'America dopo la guerra di indipendenza con l'Inghilterra ed ebbe rapido incremento anche in Europa, non soltanto nel mondo anglo-sassone, ma anche negli Stati del continente. Fu sotto il suo esempio che si formarono le altre società americane ed europee per la propaganda della pace; sicchè essa si può considerare all'avanguardia del movimento pacifista. L'origine della società degli « Amici della Pace » - che

ebbe dapprima carattere piuttosto mistico e religioso, perchè il primo nucleo di essa uscì dalla setta dei quaccheri, il cui nome ufficial è quello di « Società Cristiana degli Amici » (*) si riconnette ad uno di quei naturali movimenti di reazione, di cui è piena la storia dell'umanità, nel campo del pensiero, come in quello dei fatti. Quando una generazione porta fino all'estremo una data idea e le sue applicazioni, nella generazione successiva, non solo si riconoscono tutti gli inconvenienti delle esagerazioni precedentemente compiute, ma - siccome nulla può esservi di perfetto in questo mondo - si cade nell'eccesso opposto. Così al cessare delle

---

(*) La Società Cristiana degli Amici sorse in Inghilterra, dove non prese grande estensione (attualmente conta 40000 seguaci); si diffuse notevolmente in America ov'ebbe elevati rappresentanti nel campo dell'ingegno e della coltura. L'assoluta ripugnanza da tutte le guerre, anche difensive, che fa parte del credo religioso dei quaccheri, spiega la loro esenzione in Inghilterra dall'attuale obbligo di coscrizione.

grandi guerre _ come quella fra Stati Uniti e Inghilterra e le guerre napoleoniche _ sorge nei popoli _ già altre volte lo abbiamo notato _ un prepotente amore alla pace e si forma anzi l'illusione di poterla rendere eterna, senza che nulla più abbia a turbarla. Con ciò si spiega quella sterile utopia di sovrani che fu la Santa Alleanza e quel grande movimento pacifista che venne esplicato dalle società filantropiche e dai filosofi del secolo XIX, opera in gran parte feconda e benefica, sebbene perniciosa per certe sue esagerazioni utopistiche.

Il merito delle società pacifiste è quello di aver fatto considerare la possibilità della risoluzione pacifica delle controversie internazionali e di averne popolarizzata la propaganda, il danno è quello di aver prodotto _ di fronte alle moltitudini pronte sempre ad adottare gli argomenti in modo assoluto _ uno squilibrio di condotta, in certi luoghi pernicioso alla politica dello Stato. Comunque, con l'assidua propaganda pa-

cifista, la questione della pace viene sempre più portata - per dir così - all'ordine del giorno dei vari Stati e se n'ebbero per conseguenza le conferenze interparlamentari, formate bensì di rappresentanti dei vari Stati, ma non aventi in sè carattere rappresentativo e pur tuttavia assumenti, per la qualità di chi vi partecipava, importanza maggiore di quello dei congressi delle varie società della pace.

Da queste agitazioni di carattere più o meno privato sorse l'idea di far partecipare direttamente gli Stati a organizzare la pace e provvedere il mondo di un istituto che, rendendo possibile la pacifica risoluzione dei conflitti, instaurasse un permanente regime pacifico nei rapporti internazionali.

I trattati bilaterali di arbitrato, sempre più frequentemente stipulati fra gli Stati nelle forme del compromesso occasionale, della clausola compromissoria speciale e della clausola compromissoria generale, aprivano l'adito a intensificare la propagan=

da per la pace sulla base della stipulazione arbitrale che fosse conclusa da tutti gli Stati e desse ai contendenti obblighi più generali. Questo progetto fu molto dibattuto nella Svizzera e il governo svizzero sembrava anzi doversene fare il promotore, indi trovò accoglienza in Olanda specialmente per opera di Tobia Michele Asser, professore all'università di Amsterdam, consigliere di Stato e uno dei fondatori dell'Istituto di diritto internazionale, il quale esplicò sempre la sua opera assidua e indefessa per la causa della pace. Poi l'iniziativa olandese si fuse con l'iniziativa assunta nel frattempo da Nicola II°, zar di Russia, e mentre a questo venne abbandonato il dibattito del programma per la Conferenza, che si doveva riunire, e la cura di raccogliere le adesioni, fu riservato all'Olanda l'incarico di preparare la sede della futura conferenza e degli altri istituti in rapporto con la propaganda della pace.

Due intenti guidavano lo zar nella sua iniziativa: l'uno politico, l'altro morale.

Era allora il tempo in cui la Russia mirava al dominio dell'Estremo Oriente e tendeva ad estendere la propria alta sovranità sulla Cina settentrionale, sulla Corea e sul Giappone. Era quindi suo interesse organizzare in Europa una pace, che non dovesse abbracciare i rapporti coloniali, per potere agire liberamente nel lontano Oriente, avendo sicure le proprie spalle. D'altronde la fiducia di Nicola II nella possibilità di praticare l'organizzazione della pace derivava in gran parte dalla propaganda fatta presso di lui dal banchiere polacco Giovanni De Blach. Fu questi uno dei tanti illusi sulla impossibilità d'una guerra europea che espose le sue teorie pacifiste in vari discorsi e in taluni scritti. Fra questi, egli è autore di un'opera sull'evoluzione della guerra moderna, ove non arriva alla dimostrazione che si proponeva di dare, ma fa importanti previsioni sugli effetti dell'evoluzione e del perfezionamento della guerra moderna - a proposito dello sviluppo della guerra aerea, del carattere più

difensivo che offensivo delle operazioni, del valore delle fortificazioni, della lunghezza della lotta, dell'esaurimento dei combattenti ecc. _, alcune delle quali costituiscono una vera visione profetica della guerra attuale. Per queste previsioni _ se non per le conseguenze ch'egli deduce del perfezionamento dei mezzi bellici, per la maggior facilità del mantenimento della pace _ la lettura di tale opera è molto interessante.

Animato dai due moventi politico e morale, lo zar indirizzò nel 1898 un invito a tutti gli Stati di civiltà europea (compresi gli Stati Uniti d' America) per invitarli a partecipare alla Conferenza che doveva tenersi all'Aja col titolo di "Conferenza della pace, col programma di assicurare il mantenimento della pace con due mezzi: 1° organizzazione e codificazione d'un tribunale arbitrale a cui tutti gli Stati dovessero ricorrere per ogni controversia, 2° riduzione e regolarizzazione degli armamenti per togliere agli Stati che si trovas-

sero in conflitto la tentazione di ricorrere alla guerra. Questo il programma originario della Conferenza che, come tale, poteva ben meritare il titolo « della pace » e avrebbe realizzato finalmente quella « civitas gentium maxima » sulla quale, quasi tre secoli prima, Ugo Grozio aveva sviluppato tutto il suo sistema di diritto internazionale.

Tale programma si venne però sostanzialmente modificando; la limitazione degli armamenti fu abbandonata e il progetto del tribunale arbitrale venne di molto sfrondato. Sicché la Conferenza del 1899, che doveva essere « della pace » si ridusse a fare la codificazione — sia pure importantissima — del diritto di guerra e, in via secondaria, delle forme di pacifica composizione delle controversie internazionali, fra cui principalmente dell'arbitrato, ma senza arrivare a fissare alcuno di quegli obblighi, che avrebbero dato vero valore alla codificazione stessa.

*
* *

La prima Convenzione della Conferenza dell'Aja – che s'intitola appunto Convenzione per il pacifico componimento delle controversie internazionali – regola i vari modi di risoluzione dei conflitti, occupandosi nella sua prima parte della mediazione e dei buoni uffici, nella seconda delle commissioni internazionali d'inchiesta e nella terza (che corrisponde al titolo IV) dell'arbitrato. Questa terza parte non è, nelle linee generali, diverse fra il testo del 1899 (art. 15-57) e quello del 1907 (art. 37-90), tranne alcune maggiori ampiezze di dettaglio in quest'ultimo.

Premesso che, nelle questioni giuridiche e specialmente relative all'interpretazione o all'applicazione d'una convenzione, l'arbitrato si presenta come il mezzo "più efficace e nello stesso tempo più giusto per risolvere i litigi" e che quindi sarebbe desiderabile – art. 38 della Convenzione del 1907 – che le Potenze contraenti vi facessero in tali casi ricorso, "in quanto le circostanze lo permettano", la Convenzione provvede (Capitolo II) ad

istituire ed organizzare, allo scopo di facilitare il suddetto ricorso, una Corte permanente d'arbitrato con sede all'Aja, sempre accessibile e funzionante, salvo stipulazione contraria delle parti, secondo le regole procedurali più oltre fissate (Capitolo III). A comporre la Corte ciascuna delle Potenze firmatarie nomina quattro delegati di competenza indiscussa nelle questioni di diritto internazionale e taluni dei quali possono essere comuni a due o più Stati. Essi normalmente restano in carica sei anni e godono nell'esercizio delle loro funzioni di tutti i privilegi e le immunità diplomatiche. Tutti questi delegati costituiscono la Corte dell'Aja soltanto idealmente, in quanto di solito non risiedono all'Aja, ove soltanto è istituito e mantenuto permanentemente a spese di tutti gli Stati contraenti, un ufficio internazionale, che serve di cancelleria alla Corte e ne rappresenta la continuità.

Il giudizio del tribunale arbitrale, per le controversie che gli vengano di mutuo

consenso demandate dalle parti, è dato da un numero di giudici, la cui scelta vien fatta direttamente o indirettamente dalla lista completa dei membri della Corte delegati dai vari Stati. Direttamente, se gli Stati contendenti scelgono di comune accordo i tre o più giudici, oppure ciascuno un numero eguale di giudici – generalmente due, dei quali però l'art. 45 della Convenzione del 1907 stabilisce che soltanto uno possa essere cittadino dello Stato designante – e una o più terze Potenze il superarbitro o i più arbitri necessari a formare il numero dispari e quindi la possibilità della maggioranza. Indirettamente, se della scelta è incaricato lo stesso ufficio permanente dell'Aja.

Scelti gli arbitri e riunitosi il Tribunale, salvo contraria stipulazione, all'Aja, la procedura segue davanti ad esso con le norme fissate dal Capitolo III° del 4° titolo della Convenzione. Ma tutte queste norme, come quelle relative alla costituzione del tribunale ar-

bitrale, hanno valore puramente facoltativo. Riassumendone brevemente il contenuto, diremo che la procedura della Corte dell'Aja è, analogamente a quella seguita presso i tribunali dei singoli Stati, parte orale parte scritta. Scritta per la presentazione di memorie, documenti ecc.; orale per la discussione fatta davanti alla Corte, quando questa ritiene matura l'istruttoria. Il tribunale, giudicandolo conveniente, può ammettere le parti alla presentazione di nuovi documenti anche dopo chiusa l'istruttoria. Le discussioni davanti al tribunale sono pubbliche, l'elaborazione della sentenza è segreta. Le decisioni del Tribunale sono prese a maggioranza e sono poi notificate alle parti accompagnate dalla motivazione. Una volta pronunciata, la sentenza è definitiva e obbligatoria per le parti. Soltanto quando il tribunale abbia ecceduto i limiti del compromesso o quando non abbia tenuto conto d'un elemento essenziale la parte soccombente può ricorrere al Tribunale stesso, perchè, se lo crede opportuno, riprenda in esa

me la questione tenendo conto di quell'elemento, che prima non possedeva o che ha trascurato.

Questi i caratteri e la funzione della Corte permanente d'arbitrato dell'Aja istituita dalla Conferenza della pace del 1899, che tante vane, e presto deluse, speranze fece sorgere nella grande massa degli illusi, fidenti in un vero mutamento portato da questa codificazione nella garanzia dei rapporti internazionali e pronti a vedere nella nuova Corte quasi un Aereopago fra gli Stati di tutto il mondo. Essi non potevano credere che le Potenze avessero fatto tanto lavoro per lasciare il diritto qual'era, e pensavano che un'era nuova dovesse sorgere fra gli Stati e che fosse un'ostinazione nel culto del passato l'adoperarsi ancora allo sviluppo delle forze militari. Invero alla Corte permanente di arbitrato mancava ogni elemento per giustificare queste rosee illusioni. Non ne era obbligatorio il ricorso, non la procedura, mancava all'esecuzione della sentenza ogni materiale presidio; la Conferenza dell'Aja s'era quindi limitata a

fornire agli Stati, che nelle loro contese volessero ricorrere all'arbitrato, il mezzo di farlo con maggiore comodità. Nient'altro.

Alla fine della Conferenza del 1899 si tentò invano da alcuni Stati di rendere obbligatorio il ricorso alla Corte almeno per un piccolo gruppo di questioni _ relative ad es. all'interpretazione di trattati commerciali o alla tutela del diritto privato degli individui d'uno Stato nel territorio di un altro ecc. non aventi carattere politico, ma soltanto giuridico. Questa adozione d'un obbligo - sia pur ristretto _ di ricorso alla Corte permanente d'arbitrato sarebbe stata provvida per due ragioni: 1° perchè avrebbe semplificata la risoluzione di queste controversie di carattere strettamente giuridico ed economico, per cui l'esperienza aveva già dimostrato che gli Stati non sogliono ricorrere alla guerra; 2° perchè in tal modo si sarebbe costituito un primo nucleo, cui si sarebbero aggiunti a poco a poco altri gruppi di controversie allargando la sfera d'azione dell'arbitrato obbligatorio. Ma neppure que=

sta proposta fu accettata; sicchè la Conferenza della pace, che non poche innovazioni apportò al diritto di guerra, non ebbe per il progresso dei pacifici mezzi di risoluzione delle controversie internazionali alcuna efficacia, che non fosse soltanto morale e di incitamento al facilitato ricorso al giudizio arbitrale.

Inoltre resta al giudizio emesso dalla Corte permanente di arbitrato il difetto proprio di tutte le sentenze emanate dalle commissioni arbitrali, ove alcuni arbitri sono al tempo stesso giudici e parti, di essere, più che sentenze giuridiche, transazioni politiche. Ciò almeno finchè non si giunga a togliere agli Stati contendenti la possibilità di avere tra i giudici anche uno solo dei propri cittadini. Troppo facile è a questi giudici il ricordarsi della loro nazionalità, e ciò li rende inadatti a compiere l'ufficio loro assegnato. Un esempio di quanto si è detto è fornito dalla sentenza 24 febbraio 1911 nella controversia tra la Francia e l'Inghilterra per l'estradizione dell'indiano Savarkar. Era costui il capo di un partito

rivoluzionario indiano, direttore di un giornale a Londra, il quale, dovendo esser posto sotto giudizio, riuscì a rifugiarsi sopra un battello mercantile francese che lo condusse a Marsiglia. Fuori della calata del porto egli fu però preso per ordine del console inglese e consegnato alle autorità francesi. In seguito il governo inglese ne domandò l'estradizione e le autorità francesi ritenendo il Savarkar colpevole di reato comune, per errore la concessero consegnando il prevenuto nelle mani degli inglesi, che tosto lo condannarono. Quando la Francia venne a sapere la verità protestò presso il governo inglese dicendo che, dato il carattere politico del reato, di cui il Savarkar era imputato, l'estradizione era avvenuta indebitamente, per un errore delle proprie autorità e che quindi l'Inghilterra avrebbe dovuto rimetterlo in libertà. Ma questa non vi acconsentì e per decidere la questione le due parti convennero di ricorrere al giudizio della Corte dell'Aja, scegliendo gli arbitri con la nomina diretta di un arbitro da parte di cia-

scuno dei contendenti e di altri tre da parte di un terzo Stato. Il giudizio di questo tribunale avrebbe dovuto essere favorevole alla Francia, ma, di fronte alla minaccia del governo inglese di denunciare tutti i rapporti di buon vicinato fra i domini indiani della Francia e quelli propri e di accogliere ivi i rivoluzionari dell'India francese, si venne a una transazione, per effetto della quale la Francia si adattò a venir meno, rispetto a un suddito inglese, alla regola vigente presso tutti i popoli civili, che vieta l'estradizione dei delinquenti politici.

Per ovviare a tali inconvenienti invano era stata fatta dagli Stati Uniti nella seconda Conferenza dell'Aja del 1907 la proposta dell'istituzione - senza pregiudizio del mantenimento della Corte permanente di arbitrato - d'una nuova Corte di giustizia arbitrale. Questa Corte, avente vero carattere permanente, perchè costituita da giudici stabili che si sarebbero riuniti all'Aja almeno una volta all'anno, avrebbe avuto il compito di de-

cidere le controversie di carattere giuridico con la garanzia che la decisione non sarebbe avvenuta con criteri politici, ma esclusivamente dottrinali e giuridici in quanto emessa dagli elementi esclusivamente giudiziari, di cui la Corte risulterebbe composta fra i componenti di tale Corte, che, come dicemmo, sarebbero stati ufficiali giudiziari scelti con carattere permanente e inamovibili dai vari Stati contraenti, si sarebbe vietato di sedere come giudici nel tribunale a quelli nominati dagli Stati in controversia. E con ciò si sarebbe reso vieppiù semplificato il compito della Corte di pronunciare un giudizio imparziale non avente alcun carattere di transazione.

La proposta della Corte di giustizia internazionale non venne accolta nella Conferenza del 1907, come non erà stata accolta in quella del 1899 la proposta dell'istituzione dell'arbitrato obbligatorio per certe controversie. E fu male. Ma conviene notare che, anche qualora si venisse ad un'intesa fra gli Stati per rendere più efficaci le stipulazioni

dell'Aja e per rendere in certi casi obbligatorio il giudizio arbitrale, non ne deriverebbe per la pace generale quel vantaggio che a prima vista potrebbe sembrare. Le aspettative di chi si attende dall'arbitrato obbligatorio l'instaurazione d'un regime permanente di pace posano sull'illusione di credere che nei rapporti fra le collettività umane si possa conseguire quel maggiore e più positivo ossequio ai responsi della magistratura, che esiste da parte dei cittadini nell'interno dei singoli Stati. Invece ciò che l'esame storico e sociologico dei gruppi sociali dimostra è che il sentimento di rispetto alle leggi e l'ossequio ai responsi dei magistrati è sempre più spontaneo negli individui, che non nelle collettività, ove le energie individuali si assommano e contemporaneamente si annullano le individuali responsabilità. Di fronte a questo fenomeno della psicologia collettiva è illusorio il credere che bastino l'obbligatorietà dell'arbitrato e il costituirsi d'un tribunale per sè com-

petente a rappresentare la funzione arbitrale, perchè anche il responso arbitrale possa essere rispettato. Se si pensa a quanto avverrebbe nell'interno d'ogni Stato quando venisse a mancare, per far rispettare i dettami delle leggi e i giudizi dei magistrati, la possibilità della coazione, si può comprendere quale fiducia si debba avere nei tribunali arbitrali, finchè non vi sia una forza internazionale organizzata che rappresenti nei rapporti internazionali la stessa funzione che è esercitata nello Stato dalla forza messa a disposizione della sovranità e dell'autorità giudiziaria. Il generale rispetto, che si ebbe finora per le sentenze arbitrali, non basta a convincere che continuerebbe anche quando al giudizio arbitrale dovessero venir sottoposte tutte le controversie, anche le più vitali. Tale rispetto sarebbe assicurato soltanto se si togliesse ai singoli Stati la loro forza militare e si creasse una forza militare unica a disposizione di questa Corte internazionale per far eseguire nei casi concreti le sentenze da essa pronunciate. Esiç

come l'avvento di questa nuova forma di convivenza internazionale è cosa molto remota, non sarà possibile, per un periodo ancor molto lungo, escludere dai rapporti concreti fra gli Stati la necessità di ricorrere alle armi per risolvere le loro controversie; il che non rappresenta tanto un'imperfezione dell'odierna società internazionale, quanto uno stato patologico, che, nelle condizioni attuali dell'umanità, è difficile poter eliminare.

Mezzi coercitivi distinti dalla guerra. La ritorsione, la rappresaglia, l'embargo, il blocco pacifico, il boicottaggio internazionale.

Oltre ai modi pacifici (diretti e indiretti) di risoluzione diplomatica e giurisdizionale delle controversie internazionali, esistono anche i modi coercitivi con cui uno dei contendenti, senza più alcuna ingerenza di terzi, cerca di far cedere l'altra parte o di compensarsi dei torti da essa ricevuti senza bisogno di ricorrere a negoziati o alla guerra.

Nei rapporti fra Stati si venne da lungo tempo sviluppando la pratica di due di questi mezzi non più pacifici e non ancora ostili, la ritorsione e la rappresaglia. Tanto la prima quanto la seconda sono un atto o una serie di atti dannosi compiuti da uno Stato verso un altro, ma differiscono tra di loro nel movente e nella giustificazione.

Con la ritorsione uno Stato agisce verso di un altro nelle forme che la legge e il diritto internazionale comune gli consentono, ma delle quali normalmente non approfitta, ricorrendovi soltanto per corrispondere a un atto legittimo, ma poco amichevole, che verso di lui sia stato fatto da un altro Stato.

Se ad esempio l'Italia, per rispondere ai decreti Hohenlohe del 1913, con cui gli impiegati italiani vennero congedati dall'amministrazione municipale di Trieste – cosa perfettamente legale secondo il diritto austriaco –, avesse congedato i sudditi austriaci che si trovavano impiegati nelle pubbliche am-

ministrazioni italiane, avrebbe compiuto un atto di ritorsione, senza dubbio legale, perchè il nostro diritto pubblico pareggia gli stranieri ai cittadini soltanto per i diritti civili e non per i diritti politici o che si possano ad essi assimilare. Così dicasi per una persecuzione della nostra lingua in uno Stato estero, cui l'Italia facesse seguire l'abolizione di diritti relativi alla tolleranza dell'uso della lingua di quello Stato da parte dei sudditi italiani che la parlino. In tutti questi casi gli atti compiuti sono perfettamente legittimi, ma vengono ispirati da sentimento poco amichevole verso uno Stato o i sudditi di esso dimoranti nel territorio di un altro o infine verso una parte della popolazione dello Stato medesimo, che compie l'atto, ma avente una certa affinità nazionale con l'altro Stato.

Non sempre la ritorsione si manifesta nello stesso campo in cui avvenne l'atto al quale si vuol rispondere, ma anche nel campo di altri rapporti in cui si possa ap-

plicare fino all'estremo il proprio diritto fa- cendo sentire il massimo incomodo possibile all'altro Stato. Se ad esempio l'Italia rispon- desse ad atti legali di persecuzione di suddi- ti suoi in un altro Stato, del genere di quel- li commessi dal governatore di Trieste del 1913, negando ai sudditi austriaci la pratica del cabotaggio e dalla pesca consuetudina- riamente tollerate, ma non garantite da alcun trattato internazionale, o togliendo il servizio cumulativo medico ai paesi di con- fine quando non sia garantito da trattati speciali, commetterebbe in tutti questi casi una ritorsione esplicata, non nel medesimo campo, ma in campo diverso da quello in cui si esercitò l'atto poco amichevole dell'al- tro Stato che l'ha provocata.

Con la rappresaglia invece uno Sta- to agisce in modo illecito verso di un altro, per corrispondere ad un precedente atto illecito, o ritenuto tale, compiuto da questo contro di lui.

Uno dei più famosi atti di rappresa- glia è quello compiuto nel 1752 da Federico II di

Prussia contro l'Inghilterra quando avendo alcune navi da guerra inglesi catturato alcune navi germaniche accusate di commerciare illegalmente con le colonie inglesi, per rispondere a questo sequestro illegittimo compiuto in offesa al diritto di libero commercio, sospesi i pagamenti degli interessi d'un prestito slesiano ai portatori inglesi. Altri esempi di rappresaglia si ebbero nel 1902 quando la Francia prese possesso dell'isola di Mitilene per rispondere al rifiuto da essa ritenuto ingiusto di pagare ulteriormente due sudditi francesi che avevano assunto l'impresa di lavori nel porto di Costantinopoli; e nel 1903, quando la Germania, l'Inghilterra e l'Italia sequestrarono la principale dogana del Venezuela, per danni ivi sofferti da alcuni loro sudditi e che il governo venezueliano non voleva indennizzare. Dei notevoli esempi di rappresaglia forniti dalla guerra attuale avremo occasione di trattare più avanti.

La rappresaglia dev'essere tenuta ben distinta dalla ritorsione per la diversa na-

tiva e il diverso valore che ha nei rapporti internazionali; poiché, mentre la ritorsione è piuttosto un mezzo non ostile di risposta alle ingiustizie internazionali e come tale è praticabile anche fra Stati di diversa importanza, la rappresaglia è un atto violento con cui si risponde con una ingiustizia a un'altra e non si presenta mai nei rapporti fra uno Stato più debole e uno Stato più forte che la considererebbe come una provocazione definitiva per indursi a ricorrere all'estrema violenza.

Per formarsi un criterio esatto sulla rappresaglia conviene vedere ciò che è il lecito e l'illecito nel campo del diritto internazionale. Ma, data la diversità dei concetti fondamentali prevalenti a tal proposito nei singoli Stati, difficile si presenta la possibilità di un regolamento e d'un limite uniforme della rappresaglia. Gli Stati, che - come abbiamo più volte notato - vivono in una socialità cui riconoscono di non poter sottrarsi, si sentono pure soggetti alle norme giu-

ridiche che dovrebbero regolarla, ma tali norme non sono loro imposte da un'autorità superiore che le fissi obbligatoriamente per tutti, e sono invece abbandonate alle consuetudini unilaterali spesso contraddittorie o alle convenzioni, che ben raramente raggiungono l'adesione di tutti gli Stati. Quando poi, in seguito all'urto di norme contrarie unilateralmente riconosciute dagli Stati, o alla diversa interpretazione delle convenzioni soggettivamente fatta dai contraenti al momento di applicarle, si determinano i conflitti, manca la decisione dell'autorità giudiziaria. Ecco perchè nei rapporti internazionali di pace e di guerra si ha una norma di condotta individualmente formulata e fatta valere nel suo territorio da ogni Stato con la convinzione di sostituire la soluzione migliore che la sovranità internazionale darebbe alla questione, quando fosse costituita. Se pertanto in un dato rapporto esiste una divergenza fra lo Stato e gli Stati

che ritengono lecita una determinata condotta e quello o quelli che la considerano illecita, si determina per il diritto di rappresaglia una grande incertezza, che non ha la possibilità di venire eliminata.

Spieghiamolo con un esempio. Alcuni Stati ritengono che gli stranieri dimoranti nel proprio territorio devano, per effetto della loro personalità, godere la tutela degli stessi diritti privati che vengono assicurati ai cittadini; altri Stati credono invece che all'infuori del diritto di integrità personale, gli stranieri non possano godere altri diritti, che quelli esplicitamente loro riconosciuti dalla legge territoriale o dai trattati internazionali. Se uno Stato fra quelli che ritengono dover essere i diritti privati degli individui tutelati anche all'estero, vedendo che non così avviene dei suoi cittadini in uno degli Stati del secondo gruppo, si inducesse a negare nel suo territorio la tutela di tali diritti ai cittadini di quello Stato, adottando tale provvedimento, non genericamente per

tutti gli stranieri, come avviene in quello Stato, ma eccezionalmente per corrispondere al trattamento ivi illegittimamente – a suo giudizio – fatto ai propri sudditi, riterrebbe di compiere un atto di rappresaglia. Ma l'altro Stato, che tratta i cittadini del primo come tutti gli altri stranieri e che vede i propri sudditi soggetti in esso a un trattamento sfavorevolmente differenziale rispetto a quelli degli altri Stati, potrebbe dire che tale trattamento differenziale non è una rappresaglia in risposta a un atto illecito da lui precedentemente compiuto, ma un atto originariamente illecito che può esser soggetto a rappresaglia in un altro ordine di rapporti.

Oppure può darsi che in un dato momento storico alcuni Stati si accordino nell'ammettere l'esistenza di un certo diritto e che poi, mutate le condizioni, taluni di essi restino fermi nel concetto antico e altri lo modifichino secondo le nuove contingenze. Per esempio nel diritto di guerra vigente fino alla conflagrazione attuale appare, come si

vede dalle Convenzioni dell'Aja, una distinzione netta fra combattenti e non combattenti, completamente sottratti questi ultimi ad ogni conseguenza del diritto di guerra, sia nel paese in cui si svolgono le ostilità, sia nello stesso Stato nemico, non potendo esser fatti prigionieri nè venire esclusi dal normale esercizio dei diritti privati loro consentiti in tempo di pace. Ma in questi ultimi tempi il contributo che i cittadini non combattenti danno alla guerra con la trasmissione di notizie, con la mobilitazione industriale, con la preparazione di munizioni ecc. è diventato così grande, quale un tempo non si sarebbe potuto concepire. Di fronte a questo fatto che rendeva inevitabile la cessazione della distinzione assoluta tra l'elemento militare e l'elemento non militare, si produssero divergenze fra gli Stati ligi all'antico concetto della distinzione formale e gli Stati che si uniformarono al criterio pratico di far partecipare anche i non militari agli effetti della guerra e sostennero la legittimità di far prigionieri di guerra tut-

ti indistintamente coloro che fossero in condizio=ne di recare un contributo alla guerra della loro patria. Così l'Inghilterra dopo la dichia=razione di guerra alla Germania ha fatto internare nei campi di concentrazione tutti i sudditi tedeschi appartenenti alle catego=rie ritenute capaci di recare aiuto al proprio Stato. La Germania, considerando vigente il concetto antico e ravvisando nell'atto com=piuto dal governo inglese una violazione del diritto di guerra rispose sequestrando per rappresaglia le proprietà private dei sud=diti inglesi nel proprio territorio. L'altro Stato, a sua volta, non considerò l'atto nemico come una rappresaglia, ma co=me un atto inizialmente illecito, che gli dava modo di rispondere con altre rap=presaglie.

Si comprendono facilmente le con=seguenze, cui si può arrivare, procedendo di questo passo. E si può considerare che le divergenze originarie e successive che si manifestano negli apprezzamenti dei singo=

li Stati circa il lecito e l'illecito nei rapporti internazionali di pace e di guerra, producono nel diritto di rappresaglia quella fondamentale incertezza, che rende tale mezzo inadatto al compito che gli spetta, in guerra come atto sussidiario e in pace come atto intermedio fra la pace e la guerra, di rispondere illecitamente a un danno illecitamente ricevuto.

* * *

Oltre alla ritorsione e alla rappresaglia esistono nei rapporti fra Stati altri due mezzi coercitivi intermedi fra le relazioni di pace e le relazioni di guerra. Essi sono l'embargo e il blocco pacifico.

L'embargo – così detto dalla parola spagnuola che significa impedimento o arresto, perchè applicato la prima volta dalla Spagna – consiste nell'arresto delle navi d'uno Stato nei porti di un altro, quando esista fra i due paesi la minaccia d'una guerra, per poi cessare quando la questione venga pacificamente risolta o per convertirsi in

confisca, qualora la guerra abbia a scoppiare.
L'embargo non si deve confondere col così detto arresto del principe (arrêt du prince, usato per la prima volta dalla Francia) che è pure un arresto delle navi mercantili d'uno Stato nelle acque territoriali d'un altro, fatto però soltanto temporaneamente e unicamente diretto a impedire la diffusione di notizie, che possano riuscire utili al nemico. Questo provvedimento meramente precauzionale e non contenente alcun segno d'inimicizia verso gli Stati le cui navi sono catturate, ha oggi perduto, dati i nuovi mezzi di comunicazione e di trasmissione delle notizie, tutta la sua importanza. Non così avvenne per l'embargo, che pure sembrava ormai escluso dalla pratica dei vari Stati, dopo che la codificazione dell'Aja aveva affermato doversi al principio della guerra lasciare alle navi mercantili nemiche nelle acque territoriali d'un belligerante un certo periodo di tempo perchè potessero allontanarsi e raggiungere il proprio territorio, mu-

nite di un certificato che, nel periodo necessario per giungere fuori delle acque territoriali dello Stato in cui si trovavano, le rendesse immuni dall'arresto e dalla confisca da parte delle navi nemiche. Tale regola è stata completamente abbandonata nelle ultime ostilità e da tutti gli attuali belligeranti è stato esercitato l'embargo delle navi nemiche nelle proprie acque, sia pure in forma di rappresaglia, per indennizzare i propri sudditi dei danni loro illecitamente inferti nello Stato avversario.

Un atto coercitivo non bellico, ma che ha importanza e l'efficacia di vero e proprio atto di ostilità, è il blocco pacifico, che consiste nell'isolare un paese coll'impedirgli le comunicazioni (per lo più marittime) col mondo esterno per costringerlo, senza bisogno di dichiarare e di intraprendere la guerra contro di lui, a fare o a concedere qualche cosa. Tale mezzo – il cui nome stesso suona contraddizione, perchè blocco è un atto ostile e non pacifico – è per lo più esercitato da uno

o più Stati potenti contro uno o più Stati poco forti, per far subire a questi le conseguenze d'una guerra per loro disastrosa, senza sopportare, dal canto proprio, alcuno dei tristi effetti che la guerra produce anche nei vincitori.

Il blocco pacifico è un mezzo relativamente moderno; perchè venne attuato a partire dalla prima metà del secolo XIX. Il primo esempio si ebbe nel blocco posto nel 1827 dagli alleati franco-anglo-russi, alle coste della Morea per impedire alle forze turche in lotta contro i Greci di ricevere soccorsi per via di mare. In seguito al tentativo della flotta ottomana di rompere il blocco, essa venne completamente distrutta in quella famosa battaglia di Navarino; ove si preparò l'indipendenza della Grecia; ma tutto ciò avvenne senza che fossero rotti i pacifici rapporti tra la Turchia e le Potenze occidentali. L'anno seguente (1828) la Francia senza dichiarazione di guerra, pose il blocco

alle coste del Messico; altri blocchi pacifici furono quelli dichiarati nel 1852 dall'Inghilterra alla Grecia per obbligarla a pagare una indennità dovutale; nel 1878 dalla Turchia al Montenegro, non volendo essa cedere a quel principato il porto di Dulcigno assegnatogli dal Congresso di Berlino; nel 1886 dalle grandi Potenze europee (meno la Francia) alla Grecia per impedirle di provocare un conflitto con la Turchia; nel 1897 dalle Potenze all'isola di Creta per impedirne l'annessione alla Grecia; nel 1902 dalla Germania, dall'Inghilterra e dall'Italia allo Stato di Venezuela, che non voleva risarcire i danni sofferti dai loro sudditi sul proprio territorio, sebbene a questo blocco fosse dato, per accrescerne l'efficacia e il rispetto, il titolo di blocco di guerra.

Data la lunga serie degli esempi che la storia dell'ultimo secolo ci offre, si può affermare che il blocco pacifico è ormai entrato nella pratica dei rapporti internazionali, ove si esplica con analogia di forma, ma con diversità di conseguenza rispetto al blocco di

guerra. Nel blocco di guerra nasce un doppio ordine di rapporti: fra lo Stato bloccante e la costa o il paese bloccato, e fra quello Stato e i terzi neutrali. Dal primo deriva il materiale impedimento al territorio bloccato di mantenere rapporti col mondo esterno; del secondo l'obbligo alle navi neutrali di non violare il blocco, perchè in tal caso, recando aiuto a un belligerante, violerebbero altresì la neutralità del proprio Stato. È quindi legittima la cattura e la confisca di ogni nave che intenda forzare la linea di blocco, sia essa nemica o neutrale. Ma in tempo di pace il secondo rapporto - fra lo Stato bloccante e i terzi Stati - manca perchè, non essendovi la guerra, non esiste neppure la neutralità e la possibilità di violarla. Quindi, se è ancora ammissibile il sequestro delle navi dello Stato bloccato che tentano di rompere il blocco, perchè sieno restituite al ristabilirsi dei rapporti normali nessun provvedimento è lecito verso le navi neutrali, che soltanto possono essere respinte dalla linea di blocco e allonta-

nate dalla costa bloccata, ma non venir catturate nè, tanto meno, confiscate.

Queste sono le norme vigenti nella pratica attuale del blocco pacifico, norme che rappresentano un notevole progresso su quelle più anticamente vigenti, non per la totale eliminazione, ma per la riduzione del contrasto in cui questo mezzo coercitivo originariamente si trovava con le norme fondamentali del diritto internazionale. Nei primi blocchi pacifici le navi del bloccato erano suscettibili di confisca, quelle dei terzi di sequestro; poi l'Inghilterra adottò il sistema di sottoporre al semplice sequestro anche le navi dello Stato bloccato; infine la pratica degli Stati si unificò nel senso che vedemmo, restando ormai al bloccato il solo danno di non poter domandare alcuna indennità per l'avvenuto sequestro delle sue navi. Ma comunque il blocco pacifico è, fra i mezzi coercitivi praticati all'infuori della guerra, il più condannabile perchè riveste l'aspetto d'un vero atto bellico e ne dimostra l'efficacia.

* * *

Tutti i mezzi coercitivi di cui abbiamo fin qui parlato hanno la comune caratteristica di essere atti compiuti dallo Stato, che direttamente agisce o reagisce verso un altro. Ma nell'età più recente – a cominciare dalla seconda metà del secolo XIX – venne sviluppandosi una nuova forma di reazione non più pacifica e non ancora ostile all'operato di uno Stato, che non ha luogo da parte dell'altro Stato, che si ritiene danneggiato, ma da parte della popolazione di questo, che agisce spontaneamente, senza obbedire ad alcun ordine superiore. Questo nuovo mezzo è il boicottaggio internazionale. (*)

Ristretto dapprima al campo della

(*) Boicottaggio deriva da Boycott, che in Irlanda amministrava le terre del conte Ekne e seppe farsi tanto malvolere dai suoi dipendenti, che fu dalla Landliga (associazione di lavoratori della terra) posto al bando, onde, non potendo fare il raccolto per mancanza di braccia, fu costretto ad andarsene.

vita interna dei singoli Stati, il boicottaggio si estese poi ai rapporti internazionali assumendo l'efficacia pratica della rappresaglia, ma distinguendosi da essa per la completa assenza della volontà dello Stato. La sua estensione e il suo sviluppo nella pratica dei rapporti internazionali appare come la naturale conseguenza dell'organizzazione democratica delle società moderne. Il boicottaggio ha luogo sopratutto quando non sia possibile la rappresaglia e perchè risulti efficace dev'esser compiuto da tutto un popolo o da una parte considerevole di esso, e dev'esser tale, da non poter essere adeguatamente corrisposto nell'altro Stato. Ad esempio il boicottaggio degli emigrati da uno Stato nel territorio d'un altro riuscirebbe efficace soltanto nel caso che il numero dei sudditi di questo nel territorio dell'altro fosse, al confronto, assai inferiore e il danno di una misura corrispondente presa contro di esso, irrilevante. Così la popolazione degli Stati Uniti d'America potrebbe boicottare efficacemente i sudditi italiani nel suo territorio,

mentre l'Italia, ricorrendo a una misura reciproca, otterrebbe il solo effetto di espellere i villeggianti e i turisti americani, più con suo danno, che con suo vantaggio.

Notevoli esempi di boicottaggio sono quelli offerti dalla popolazione turca contro le merci austriache dopo l'annessione della Bosnia Erzegovina nel 1908 e della popolazione cinese contro le merci provenienti dagli Stati Uniti, in seguito alle regole restrittive a cui essi sottoposero nel 1905 l'immigrazione cinese nel proprio territorio, senza che, in entrambi i casi, fosse possibile allo Stato, ai cui danni il boicottaggio era compiuto, di prendere una misura reciproca. Se per es. gli Stati Uniti avessero boicottato le merci cinesi, non avrebbero ottenuto se non l'effetto di privarsi delle materie prime necessarie alle proprie industrie, mentre i prodotti da loro esportati in Cina sarebbero stati facilmente sostituiti da quelli inglesi o tedeschi. Si può dire quindi che il boicottaggio è un atto spontaneo compiuto dalla popolazione d'uno Stato contro un altro Stato o i cittadini di esso e limitato da condizioni materiali a quelle esplicazioni di ostilità che non possano provocare nell'altro Stato una contro-ostilità di carattere etnico od economico avente conseguenze peggiori.

Abbiamo osservato come il boicottaggio pur somigliando alla ritorsione e alla rappresaglia, si distingue da essi in quanto vi è completamente estranea la volontà dello Stato. Ma v'è un'altra diversità. La ritorsione e la rappresaglia si esplicano nel campo dei diritti, il boicottaggio nei rapporti di fatto, più come condizione negativa, che come atto positivo. Sono ad es. i caricatori d'un porto che si rifiutano di scaricare le merci provenienti da uno Stato; gli albergatori che negano l'alloggio ai sudditi di quello Stato; le grandi case commerciali che rifiutano di entrare in rapporto con i produttori di quella nazione, tutti atti negativi e perfettamente legittimi nella maggior parte dei casi, sì che nemmeno secondo la legge del paese danneggiato sarebbero penalmente soggetti a sanzione. In ciò è la ragione del successo generalmente ottenuto nelle ultime controversie internazionali dal boicottaggio, il quale, mentre colpisce gli interessi più vitali di un paese, riesce a sfuggire ad ogni repressione da parte dello Stato di chi lo fa e ad ogni rimostranza diplomatica dello Stato danneggiato.

PARTE II

La guerra

Sezione I

Generalità

Il diritto di guerra e la sua storia

Lo studio delle codificazioni del diritto di guerra avvenute specialmente nel corso del secolo XIX è assai importante, perchè serve a dimostrare le esagerazioni dei semplicisti, che affermano, fondandosi sugli attuali avvenimenti, la completa smentita del diritto internazionale. Ché, se si prendono ad esaminare le regole sancite in quelle codificazioni, si vedrà che nella guerra attuale assai maggiore é il numero delle norme osservate, in confronto a quelle che furono violate.

La codificazione moderna del diritto di guerra comincia nel 1856 con la codificazione di quattro punti fondamentali del dirit=

to di guerra marittimo annessa al Trattato di Parigi. A questa si aggiunsero la Convenzione di Ginevra del 1864, successivamente estesa e completata, per il trattamento dei feriti e la Convenzione di Pietroburgo del 1868 per l'esclusione dell'uso delle palle esplodenti dai fuochi di fucileria, che è un'applicazione del principio generale che stabilisce doversi nell'esplicazione delle ostilità combinare la massima efficacia col minimo dolore e con la minima somma di imperfezioni permanenti nei feriti. Dopo questi primi esperimenti si volle tentare una codificazione più estesa e completa del diritto di guerra nella Conferenza di Bruxelles convocata nel 1874 per iniziativa dello zar di Russia. Questa Conferenza elaborò un progetto di dichiarazione, che, sebbene, per il mancato accordo dei congregati, non potesse esser convertito in convenzione, restò un prodotto collettivo di grande importanza perché formulato dai diplomatici dei vari Stati. Questo progetto di Bruxelles fu ripreso in esame dall'Istituto di diritto internazionale, che nel 1882 elaborò ad

Oxford un "manuale delle leggi della guerra terrestre„ noto sotto il nome di "manuale di Oxford„.

Sulla base del progetto di Convenzione di Bruxelles e del manuale di Oxford si esplicò in seguito l'azione diplomatica, quando nel 1899 venne convocata la prima Conferenza dell'Aja, da cui le norme del progetto del 1874 e del manuale del 1882 vennero riassunte nel Regolamento annesso alla seconda Convenzione (che è la quarta del 1907). Questo Regolamento, annesso alla Convenzione concernente le leggi e i costumi della guerra terrestre, non è a sua volta una vera convenzione, ma un regolamento tipo che le varie Potenze contraenti s'impegnano a prender come modello per le norme e le istruzioni da dare alle loro truppe. Si deve però notare le Potenze che aderirono alla Convenzione si uniformarono al Regolamento in modo diverso. Alcune - come la Francia e la Germania - emanarono regolamenti propri, in alcuni punti discordanti dalle regole tipiche fissate all'Aja. Queste discordan-

ze spiegano le violazioni sistematiche del diritto di guerra da parte delle truppe tedesche. Altri Stati seguirono il sistema più semplice di riprodurre il testo del Regolamento in una traduzione nella propria lingua, che può in certi punti attenuare o intensificare le disposizioni del testo francese e che diventa la sola ufficiale, cui il proprio esercito deve attenersi. Così fece l'Italia che pubblicò la traduzione preceduta da un ordine del ministro della guerra che impone alle truppe di attenersi alle norme ivi contenute solo in quanto la pratica ne sia possibile e lascia in facoltà dei capi d'allontanarsene, sia per impellenti necessità, sia per misura di rappresaglia.

Le Convenzioni dell'Aja del 99 e del 907 contengono poi altre disposizioni relative all'apertura delle ostilità, agli obblighi e ai diritti dei neutrali nella guerra terrestre, alla condizione delle navi dei belligeranti nelle acque territoriali di Stati neutrali e belligeranti, alla costituzione di una

Corte internazionale delle prede ecc. Finalmente nel 1909 si aggiunge alle precedenti codificazioni la Dichiarazione di Londra per il diritto di guerra marittimo, che ebbe peró sorte infelice perché da pochi Stati ratificata e non osservata neppure da questi.

Sarebbe peró un grave errore ritenere che l'accordo fra gli Stati per la determinazione delle regole fondamentali del diritto di guerra abbia avuto origini cosí esclusivamente moderne, come lo sono le codificazioni del secolo XIX. Il diritto di guerra é tanto antico, quanto le discussioni sulla possibilitá d'una giustizia nella guerra. Modernamente non si fece che codificare e integrare le frammentarie regole consuetudinarie giá esistenti nella pratica dei belligeranti.

Le questioni sulla preferenza della pace alla guerra e sulla possibilitá di una guerra giusta nel fine e nei mezzi ebbero origine, si puó dire, con la stessa civiltá. Basta ricordare quel che diceva il profeta Isaia, pre-

dicendo che le spade si sarebbero fatte mazze e le lancie zappe, per aver un concetto di quel l'ideale di perfezione e di fecondità che il mondo avrebbe dovuto raggiungere, secondo la concezione dei pacifisti d'ogni tempo, quando fosse instaurata l'era della pace assoluta e universale. Nel 305 d. C. Arnobio, parafrasando questa profezia prediceva che, trasformate in arnesi utili le armi distruttrici, gli uomini avrebbero fecondato il mondo rivolgendo esclusivamente la loro attività a mantenere e a rendere prosperosa la loro alleanza.

Anche nell'antichità classica le discussioni sulle condizioni della guerra giusta e sulla preferenza della pace alla guerra ebbero notevole sviluppo. E non é forse quel l'era di prosperità vagheggiata dagli odierni pacifisti in un lontano avvenire, un riflesso di quella remota età dell'oro che gli antichi lamentavano per sempre perduta? Tanto presso i Greci quanto presso i Romani non mancava il concetto morale della pace superiore a tutte le guerre. Silio Italico, ma-

guificando nel suo celebre poema le vittorie romane nella seconda guerra punica:

«pax una innumeris triumphis potior»

Né mancava ai greci e ai romani il concetto della giustizia formale della guerra, determinata dalla procedura che gli Stati belligeranti devono seguire, indipendentemente dalla giustizia iniziale delle loro pretese. A ciò si connettono le regole esistenti nel diritto greco e nell'ius fetiale romano per l'intimazione della guerra e l'avvertimento al nemico del principiare delle ostilità. Sono norme così fondamentali e così inerenti alla natura della coscienza umana, che si trovano anche presso le popolazioni barbare dell'Africa e dell'Australia.

Col diffondersi del cristianesimo cominciò a farsi ritenere come concetto essenziale anche quello della giustizia sostanziale della guerra e si prese a indagare se potesse esistere una guerra giusta o se non esistesse invece un criterio di incompatibilità fra il trionfo delle armi e la giustizia. Tutti coloro che, ispi-

randosi all'ideale cristiano, da Lattanzio a Tolstoi, si dichiarano assolutamente nemici della guerra, muovono specialmente dal sermone della montagna (nel capitolo V di san Matteo), ove appare così assoluta la regola di non far male ai propri nemici, di offrire a chi ci percuote una guancia anche l'altra, di amare il prossimo come noi stessi, di non fare agli agli altri ciò che non si vorrebbe fosse fatto a noi, da costituire una riprovazione completa ed assoluta della guerra. A tali concetti si ispirano, nella loro assoluta avversione alle armi, i quaccheri, appunto perciò esenti in Inghilterra dal servizio militare, e in Russia i mennoniti, molti dei quali allo scoppio dell'attuale guerra emigrarono nel Canadà per non esser costretti a combattere.

Ma la vera dottrina della Chiesa cattolica non è così assoluta, e ciò appare dalla "Città di Dio„ di sant'Agostino e dalla "Somma teologica„ (parte seconda del libro secondo) di san Tomaso d'Aquino, nelle quali opere si trovano esposte le teorie fondamentali della Chiesa a proposito

della guerra e della pace. È giusta la guerra condotta non da privati, ma dalla suprema autorità dello Stato con potere sovrano, quando serva a reprimere una ingiustizia e quando sia compiuta osservando le leggi della guerra. Autorità competente, motivo giusto e giustizia formale concorrono dunque a determinare la giustizia sostanziale della guerra. Sulla base delle idee esposte da sant'Agostino e da san Tomaso si sviluppò la dottrina cattolica successiva che il domenicano spagnuolo Francesco de Vittoria sviluppò nel "De iure belli". Nel secolo successivo un altro spagnolo, teologo e gesuita, Francesco Suarez, nel suo "De legibus et Deo legislatore" che precorre il sistema di diritto internazionale di Grozio e di Alberico Gentili, espose le regole fondamentali della convivenza pacifica tra gli Stati e le norme relative alla giustizia sostanziale e formale della guerra. Secondo lo sviluppo di queste dottrine compiuto successivamente dagli scrittori cattolici specialmente nella rivista "Études" (revue fondée en 1856 par des pères de la compagnie de Jésus) si venne alla conclusione che la guerra non può mai esser

giusta per ambe le parti dovendosi considerare la giustizia sostanziale e non la giustizia puramente formale. La guerra è ingiusta per una o per entrambe le parti se quello degli Stati in contrasto o entrambi non sieno perfettamente certi della giustizia della propria causa o non abbiano tentato tutti i mezzi per risolvere pacificamente la controversia.

Ancor più lontano dell'idea media cattolica giungono nella riprovazione della guerra gli scrittori pacifisti d'ogni partito e d'ogni dottrina filosofica, i quali, ritenendo la guerra fonte di mali, sostennero l'impossibilità della sua ingiustizia per alcuno dei combattenti. Questa dottrina del disprezzo e della riprovazione all'uso - comunque fatto - della forza è riassunta da La Bruyère nei suoi "Caratteri" sotto il titolo "Les jugements".

All'estremo opposto sta la dottrina di coloro che credono alla santità della forza e considerano quali « gesta Dei per homines » le gesta compiute nei combattimenti. Questa dottrina si sviluppò alla fine delle guerre napoleoniche per

opera di Xavier de Maistre, autore delle "Soirées de St. Pétersbourg„ che sono tutto un inno alla guerra divina, che fa trionfare la giustizia sopra l'iniquità, che sublima le virtù degli umili, che rende migliore l'umanità. Poiché il de Maistre era anche un mistico e considerava la forza come lo strumento di Dio per far prevalere la giustizia nel mondo. Né gli mancano, ancor oggi, i più o meno mistici seguaci.

Diversa da tutte le teorie precedenti intorno alla giustizia della guerra, è quella dottrina intermedia che prevale nel diritto internazionale moderno. Questa dottrina subordina la giustizia della guerra alla impossibilità di pacifica risoluzione diplomatica o giudiziaria del conflitto che la provocò essendosi invano fatto ogni tentativo in questo senso. È quindi, da quel punto di vista, un concetto di giustizia sostanziale, il quale però non esclude - a differenza della dottrina cattolica - la possibilità d'una guerra giusta per ambe le parti, quando ciascuna sia convinta di aver la giustizia dalla propria parte e quanto si conduca nel corso

delle ostilità secondo le regole e le consuetudini del diritto internazionale. E da questo punto di vista esso appare piuttosto un concetto formale e di procedura, che sostanziale e di movente. L'idea cattolica non poteva ammettere la giustizia della guerra per entrambi i belligeranti, perchè riconoscendo il papa come il supremo reggitore della società internazionale sosteneva in esso per diritto divino la facoltà di fungere da arbitro e decidere quale dei contendenti avesse la giustizia dalla propria parte. Ma quando, dopo il sorgere dei grandi Stati e dopo la Riforma, la società internazionale non riconosce più una suprema autorità arbitrale esistente per diritto proprio e diventa quella società acefala, che è attualmente, in quanto società di eguali, ove non v'è legge senza l'unanimità del consenso, cessa la possibilità della legge unica e dell'autorità unica, e i criteri di giustizia dati alle cause delle guerre non possono essere, se non criteri soggettivi dati dalle stesse parti in contrasto. Ed ecco che, non potendosi arrivare ad una conclusione certa sulla giustizia sostanziale

della guerra, la sola giustizia che si possa determinare e pretendere è la giustizia formale. Ed è perciò che la guerra è un capitolo della procedura del diritto internazionale.

Sezione II

L'inizio della guerra

Modi di determinare il principio delle ostilità

La determinazione del momento preciso, in cui la guerra comincia, ha notevole importanza giuridica, perchè serve a distinguere uno scambio lecito di ostilità, da un'aggressione contraria al diritto. Inoltre il presentarsi delle condizioni delle legittime ostilità determina il mutamento dei rapporti fra gli Stati, che diventano belligeranti e fra questi e i terzi Stati. Non solo molti atti diventano leciti tra i due Stati ed entrano fra loro in attività certe con-

venzioni relative al diritto di guerra, ma, anche all'infuori dei rapporti fra le loro truppe, avvengono notevoli modificazioni nei diritti dei sudditi d'uno di essi nel territorio dell'altro: è modificato, ad esempio, il loro diritto di soggiorno, la loro libertà personale, la facoltà di far valere in giudizio i propri interessi ecc. Per quanto si riferisca ai terzi Stati, la loro qualifica e i loro diritti ed obblighi di neutrali sorgono per effetto dello stato di guerra tra i due avversari. Se una Potenza aggredisse un'altra all'infuori dello stato di guerra non ne seguirebbe alcun diritto e alcun dovere rispetto agli Stati, che non partecipano alla lotta. Di qui l'assoluta necessità di fissare con precisione il momento del passaggio dalla pace alla guerra, per l'importanza che ciò presenta, sia per la lealtà della lotta e per la corrispondenza della guerra alla definizione datane da Alberico Gentili di «publicorum armorum iusta contentio», sia per la determinazione della successione dell'anormale al

normale nei rapporti internazionali.

La dichiarazione di guerra, usitata dai popoli più antichi e dalle odierne popolazioni barbare, è caratterizzata da una solennità, che non si trova oggi tra i popoli civili. Presso i popoli primitivi si osserva il fenomeno costante della precedenza della procedura al diritto materiale e della spiccata tendenza al formalismo. È naturale quindi che vi s'incontri una stretta osservanza delle forme e della lealtà della lotta, e che per la dichiarazione di guerra si usi la forma palese della sfida, con cui si mette la parte avversaria in condizione di subire l'assalto di chi vuol far valere con le armi le proprie pretese. Così avveniva nel sistema romano dei feziali, i quali, dopo aver determinata la pretesa e intimata la soddisfazione, procedevano all' "indictio belli" fatta presentandosi al confine e lanciando un giavellotto nel territorio nemico; e similmente avveniva la dichiarazione di guerra, mediante la sfida recata dagli araldi, secondo il diritto europeo nel medio

evo, ove anzi il sistema usato nei duelli fra na-
zioni era il riflesso delle sfide vigenti nei duel-
li tra gli individui. Il sistema della sfida ri-
mase a lungo in uso in Europa e tuttora s'in-
contra presso le tribù africane e australiane
strettamente osservanti della forma e della so-
lennità nella dichiarazione di guerra; anzi ta-
lune di queste hanno un tal concetto della legit-
timità della lotta, che giungono persino a for-
nire la tribù avversaria, che si trovi in sta-
to d'inferiorità e alla quale intendano rompere
guerra, delle armi necessarie perchè il combat-
timento possa svolgersi a parità di condizio-
ni.

Ma tra gli Stati civili, man mano che ci si avvicina all'età contemporanea, si andò determinando un doppio fenomeno di allontanamento dalla forma solenne della sfida nella dichiarazione di guerra. Ciò perchè, da una parte, la sfida cedette il posto ad altri <u>atti equipollenti</u> e, dall'altra, il principio delle ostilità spesso avvenne senza alcuna dichiarazione, il che invero rappresentò

un regresso nei rapporti contenziosi tra gli Stati. Attaccato alle solennità della forma restò soltanto qualche Stato, fra quelli più conservatori e più ligi alle consuetudini, come l'Inghilterra, ove si mantenne sempre il costume di accompagnare la dichiarazione di guerra al nemico col solenne annuncio alla popolazione fatto dagli araldi a suon di tromba dalla gradinata della Borsa di Londra. In certi paesi si seguì l'uso, contemporaneamente alla dichiarazione di guerra, d'informarne in modo più o meno solenne il popolo, sì da far coincidere la liceità degli atti bellici con l'annuncio pubblico della trasformazione dei rapporti pacifici i rapporti ostili. Ma, fino agli ultimi tempi, questa trasformazione restò subordinata ad atti, che rimasero nel puro campo delle consuetudini unilaterali, e ne derivarono notevoli discordanze nella pratica più recente degli Stati, sì che dalla fine del secolo XVIII alla fine del XIX si ebbero ben ottanta casi di guerre svoltesi senza alcuna dichiarazione. Questo inconveniente si poteva e

si doveva eliminare, o stabilendo l'obbligo costante della dichiarazione di guerra, o riconoscendo, in omaggio alle mutazioni o ai perfezionamenti nelle comunicazioni e nei rapporti internazionali, le possibilità di altri atti equipollenti. A ciò provvide la terza Convenzione dell'Aja del 1907.

*

*   *

Nella Conferenza dell'Aja del 1899 il diritto di guerra era stato codificato dal Regolamento annesso alla 3ª Convenzione e dalle Convenzioni successive e cominciando con la definizione di legittimi belligeranti, supposta la guerra già iniziata e senza dare alcuna regola sul suo legittimo principio. Si era bensì nella Conferenza accennato all'opportunità di tali regole, ma nulla si stipulò in proposito, finché non si riunì la seconda Conferenza del 1907. Nel frattempo (1904) s'era avuto l'esempio della guerra russo-giapponese, in cui le ostilità erano state iniziate dal Giappone prima della dichiarazione di guerra, stimando

questo Stato che bastasse l'ultimatum, a cui non era stata data soddisfacente risposta. Si vide pertanto la necessità d'una convenzione, che togliesse ogni dubbio nei riguardi del legittimo inizio delle operazioni, e fu questa la "Convenzione relativa all'apertura delle ostilità, che nell'atto finale della Conferenza occupa - come dicemmo - il terzo posto dopo la Convenzione per il pacifico regolamento dei conflitti internazionali e quella relativa ai limiti dell'impiego della forza per il ricupero dei prestiti pubblici nei rapporti fra uno Stato e l'altro.

« Le Potenze contraenti - stabilisce l'art. 1 - riconoscono che le ostilità fra di loro non devono cominciare senza un avvertimento precedente e non equivoco, il quale avrà, sia la forma d'una dichiarazione di guerra motivata, sia quella d'un ultimatum con dichiarazione di guerra condizionale». Con ciò ci si allontana dal concetto tradizionale che non ammetteva la possibilità del legittimo principio della guerra, senza una esplicita dichiarazione, e si riconosce come equipollente ad essa l'ultimatum, purchè non sia semplicemente un'intimazione che si fa

all'avversario come ultimo atto dei rapporti diplomatici senza alcuna virtuale dichiarazione di guerra in caso di rifiuto, ma bensì faccia comprendere allo Stato che lo riceve come una risposta sfavorevole possa senz'altro determinare il passaggio dallo stato di pace allo stato di guerra. Due sono quindi le forme di dichiarare la guerra riconosciute dalla Convenzione:

1° la dichiarazione esplicita, assoluta e immediata;

2° la dichiarazione implicita e condizionale con la condizione risolutiva, che consiste nell'accettazione dei termini dell'ultimatum da parte dello Stato, cui è indirizzato.

Una notevole innovazione apportò la convenzione dell'Aja a proposito dell'inizio della guerra nei rapporti fra i belligeranti e i neutrali: « Lo stato di guerra - art. 2 - dovrà esser notificato senza ritardo alle Potenze neutre e non produrrà effetto a loro riguardo, che dopo il ricevimento d'una notificazione, che potrà esser fatta anche per via

telegrafica. Nondimeno le Potenze mentre non potrebbero invocare la mancanza di notificazio=ne, se fosse stabilito in modo indubbio che in realtà esse conoscevano lo stato di guerra ». -

Secondo il diritto anteriore la notificazione del=lo stato di guerra ai terzi da parte delle Poten=ze, che avevano iniziate le ostilità, avveniva o meno, secondo le consuetudini di queste; re=stando agli Stati estranei al conflitto l'onere della conoscenza del suo trasformarsi in guer=ra per specificare i diritti e gli obblighi nuo=vi, che acquistavano diventando neutrali. Il disposto dell'art. 2 rese più favorevole la loro condizione trasferendo l'onere della prova del passaggio dallo stato di pace allo stato di guer=ra, dai terzi ai belligeranti e facendo dipende=re dalla notificazione fatta dai secondi ai pri=mi il sorgere in questi della qualifica di neu=trali, con gli obblighi e i diritti inerenti. -

La suddetta notificazione è obbligatoria per i belligeranti contraenti soltanto verso i terzi contraenti; come pure l'applicazione del=l'art. 1° non avrà luogo, se non in caso di

guerra fra due o più Stati contraenti. Ciò dispone l'art. 3.

Questo il principale contenuto della Convenzione, i cui articoli successivi non contengono che norme relative all'adesione, alla ratifica e alla denunzia da parte delle Potenze. Ratificarono la Convenzione i seguenti Stati: Austria, Belgio, Bolivia, Brasile, Danimarca, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Guatemala, Haiti, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Paesi Bassi, Panama, Portogallo, Romania, Russia, Salvador, Siam, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia e Svizzera. Vi aderirono: la Cina, la Siberia e il Nicaragua. Firmarono, ma non ancora (a tutto 31 dicembre 1915) ratificarono: Argentina, Bulgaria, Chilì, Colombia, Cuba, Repubblica Dominicana, Equatore, Grecia, Italia, Montenegro, Paraguay, Persia, Perù, Serbia, Turchia, Uruguay e Venezuela. Si deve però notare che l'Italia pur non avendo ratificata la Convenzione e non avendo quindi alcun obbligo di seguirne le norme, vi si attenne tutta

ria nelle guerre da essa dichiarate nel 1911 alla Turchia e nel 1915 all'Austria, alla Turchia e alla Bulgaria.

*

*   *

Nelle guerre recenti la pratica della dichiarazione di guerra fu osservata nel massimo numero dei casi, accompagnandosi spesso la dichiarazione con un proclama diffuso dal sovrano tra i propri sudditi. Ma il proclama ai sudditi non può supplire la dichiarazione di guerra, del che si ebbe tuttavia un esempio, quando nel 1866 l'Austria dichiarò esplicitamente guerra soltanto alla Prussia e fece risultare la dichiarazione all'Italia dalla pubblicità data nell'interno del paese ad un proclama dell'imperatore Francesco Giuseppe, ove questi, mentre faceva nota la guerra alla Prussia, dichiarava pure di esser costretto a muovere contro « la potenza nemica stanziata in Italia ai confini del suo impero », curiosa espressione fatta per combinare la dichiarazione di guerra a uno Stato col non

riconoscimento di esso.

Nella guerra attuale si ebbero esempi di dichiarazione formale, di ultimatum con dichiarazione di guerra condizionale e di atto equipollente alla dichiarazione contenente la constatazione fatta da uno Stato, come effetto della guerra scoppiata fra questo e un alleato del primo. Una dichiarazione di guerra vera e propria fu quella mandata dall'Austria alla Serbia il 28 luglio 1914, dopo la risposta giudicata insufficiente data da questa il 25 all'ultimatum austriaco del 23. Così la Germania il 31 dichiarò guerra alla Russia, che non aveva risposto all'ultimatum ove le si chiedeva di sospendere entro dodici ore la mobilitazione. Contemporaneamente la Germania inviava pure un ultimatum alla Francia chiedendole di rispondere entro dodici ore se in caso di guerra russo-tedesca avesse mantenuto la neutralità. Non avendo ottenuto risposta e prevedendo che la Francia avrebbe adempiuto verso la Russia ai suoi obblighi di alleata, prevenne la dichiarazione francese

e dichiarò essa stessa la guerra alla Repubblica (3 agosto). Il 4 Agosto, in seguito al rifiuto opposto dal Belgio alla nota del 2 agosto, che gli chiedeva di acconsentire al passaggio delle truppe germaniche attraverso il proprio territorio, il ministro tedesco a Bruxelles dichiarava al governo belga che la Germania si vedeva costretta « ad eseguire - occorrendo colla forza armata - le misure di sicurezza esposte come indispensabili di fronte alle minaccie francesi ». Il che, data la minaccia contenuta nella nota tedesca del 2 agosto di considerare il Belgio come nemico in caso di rifiuto, alle proposte fattegli, rivestiva il carattere d'una dichiarazione di guerra. Il 5 agosto 1914 l'Inghilterra dichiarava guerra alla Germania, motivandola, non coll'alleanza alla Francia - con la quale non esisteva se non quell' « entente cordiale », che costituì la base psicologica della futura alleanza - ma col rifiuto della Germania di rispettare la neutralità del Belgio.

Il 17 Agosto 1914 il Giappone, in

omaggio all'alleanza con l'Inghilterra, inviò un ultimatum alla Germania, con un termine di cinque giorni, imponendole di ritirare dalle acque giapponesi e cinesi o di disarmare le proprie navi da guerra e di sgombrare entro un mese il territorio di Kiao-Ciao consegnandolo nello stesso termine al Giappone senza alcun compenso. La risposta negativa tedesca venne un giorno dopo il termine fissato, mentre il Giappone dichiarava la guerra alla Germania (24 Agosto). Il giorno dopo l'Austria-Ungheria non dichiarò la guerra al Giappone, ma constatò con un documento diplomatico l'esistenza dello stato di guerra con questo Stato per effetto della propria alleanza con la Germania. La stessa dichiarazione di guerra, non formale ed esplicita, ma in forma di semplice constatazione, da parte di una Potenza, dell'esistenza dello stato di guerra con un'altra per la guerra esistente fra questa e una propria alleata o per l'alleanza fra essa e una propria nemica, si ebbe per l'Austria-Ungheria rispet-

to alla Russia, in seguito alla guerra russo-germanica; per la Francia e l'Inghilterra rispetto all'Austria, in seguito all'alleanza austro-tedesca; per la Serbia rispetto alla Germania, a causa dello stesso motivo e per l'Austria rispetto al Belgio, per la collaborazione di questo con le nemiche, Francia e Inghilterra. In tutti questi casi, come si vede, la formale dichiarazione di guerra è sostituita da constatazioni, che sono atti equipollenti.

Quando il 23 maggio 1915 fu dall'Italia dichiarata la guerra all'Austria-Ungheria, si determinò nei rapporti italo-germanici una situazione analoga a quella manifestatasi nel 1914 nei rapporti austro-russi e austro-giapponesi, dopo l'apertura delle ostilità russo-tedesche e nippo-tedesche. Però la Germania non volle fare rispetto all'Italia - come l'Austria rispetto alla Russia e al Giappone - la constatazione dello stato di guerra risultante a suo riguardo dalla guerra esistente fra l'altro al-

to e un proprio alleato. E siccome lo stato di guerra non sorge «ipso iure» fra due Potenze che si trovino in tali condizioni, ma è necessaria la sua constatazione da parte d'una di queste Potenze, non essendovi stata questa constatazione, non si può dire che, oltre alla rottura dei rapporti diplomatici, esista fra i due Stati anche la rottura dei rapporti pacifici, trovandosi essi in una condizione intermedia tra la pace e la guerra, che soltanto potrebbe mutarsi in stato di guerra quando la rottura delle relazioni ricevesse - per così dire - dai due Stati una interpretazione autentica nel senso della guerra come conseguenza di un'altra guerra, che necessariamente li coinvolge.

Effetti dello stato di guerra nei rapporti fra gli Stati belligeranti

La dichiarazione di guerra segna - come vedemmo - la successione all'ordine giu-

ridico normale d'un ordine giuridico nuovo, sia nei rapporti fra gli Stati belligeranti, sia nei rapporti fra questi e i terzi neutrali. Il sorgere del nuovo ordine giuridico fra gli Stati belligeranti determina il modificarsi dei seguenti rapporti:

a) relazioni dirette fra i due belligeranti;

b) relazioni tra ciascun belligerante e i rappresentanti diplomatici dell'altro;

c) relazioni tra ciascun belligerante e i privati cittadini dell'altro, che dimorano e commerciano nel suo territorio.

In seguito allo scoppio della guerra fra due Potenze, queste si trovano in condizione di aver rotti o sospesi i propri rapporti pacifici e di poter legittimamente esplicarsi fra di loro un'azione violenta nei modi e nelle forme sancite dal diritto internazionale. In questo diritto di dar legittimo compimento e di rispondere ad atti di ostilità per mare e per terra, senza che chi li subisce possa considerarli come atti illeciti soggetti alla legge penale sta la base dei così detti privilegi dei belligeranti.

Si presenta qui l'opportunità d'una

prima distinzione. Se, ad esempio, nell'interno d'uno Stato si forma una banda armata, la quale, con intento politico o a scopo di saccheggio, invada o un dato centro locale della pubblica amministrazione la consegna delle casse dello Stato, è considerato come una banda di malfattori e sorge contro di essa la possibilità della sanzione delle leggi penali dello Stato. Se, invece, nelle stesse condizioni, una brigata o un reggimento nemico entri nel territorio d'un paese e si faccia cedere l'amministrazione o imponga la consegna del danaro delle casse dello Stato, il suo è un atto lecito, perché compiuto da un belligerante. Ciò perché nel primo caso si tratta d'una banda formatasi e operante nell'interno d'uno Stato in opposizione alle leggi di questo; nel secondo caso la banda straniera compie gli atti dannosi, non di sua iniziativa, ma come organo dello Stato nemico, per conto del quale agisce.

In questo la guerra legittima si distingue dalla guerra civile. Tuttavia, per lenta consuetudine, si venne all'assimilazione, in certi

casi, dei combattenti nella guerra civile ai legittimi belligeranti. Quando, nella guerra civile, il governo rivoluzionario si sia abbastanza completamente organizzato, abbia il dominio di parte del territorio e tenga disciplinate le sue truppe sì da far loro osservare le leggi di guerra, tale governo viene assimilato a un governo di Stato e il suo esercito alla forza militare organizzata dello Stato.

Quando si elaborò all'Aja la Convenzione per le leggi e gli usi della guerra terrestre (II^a del 1899 e IV del 1907) e il Regolamento annesso, si discusse sull'opportunità di far menzione, a proposito dei legittimi belligeranti, anche dei combattenti nella guerra civile. Ma fu fatto osservare a chi propendeva per tale accenno, che l'assimilazione di questi ai primi era sottintesa in altre disposizioni del protocollo di chiusura della Conferenza, ove si diceva che le norme stipulate nelle varie convenzioni erano un minimo, cui le Potenze s'impegnavano, ma al quale avrebbero potuto dare anche un'interpretazione estensiva. Inoltre si vide l'impos-

sibilità in una Conferenza mirante all'ordinamento pacifico della società degli Stati Civili, di prevedere il fenomeno della rivoluzione e della guerra civile. Si può quindi concludere che la Convenzione dell'Aja non considera come legittimi belligeranti se non gli Stati e gli organi militari che ne esercitano la funzione bellica, ma che però, per consuetudine e senza alcun obbligo, è costantemente praticato nel corso d'una rivoluzione e d'una guerra civile, il sistema di garantire alle truppe rivoluzionarie i privilegi dei belligeranti.

*

*   *

Quando la guerra scoppia tra due Stati, si determina fra di loro la rottura delle relazioni diplomatiche. Talora la dichiarazione di guerra precede la rottura diplomatica (come avvenne nell'ultima guerra italo-turca); oppure la segue e avviene dopo il congedo dato al diplomatico d'uno Stato dallo Stato avversario; oppure è ad essa concomitante, essendo fatta dal diplomatico stesso, che contemporaneamente domanda il con-

gedo e i passaporti. Comunque, la rottura delle relazioni diplomatiche, sia essa antecedente o susseguente o concomitante, è atto immediatamente connesso all'apertura delle ostilità.

Rotti i rapporti fra i due Stati, l'azione dell'agente diplomatico cessa, ma i privilegi che gli spettano nella sua qualità continuano finchè egli non abbia lasciato il territorio dello Stato presso cui era accreditato. Non soltanto ha diritto di essere tutelato nella sua integrità personale, ma anche ha diritto di partire con gli onori dovuti al suo grado e di godere di tutte le immunità personali e fiscali, di cui normalmente fruisce. Questa santità dell'agente diplomatico, in qualunque stadio dei rapporti fra Stati, è sancita da una delle più antiche e moralmente elevate consuetudini del diritto internazionale. Anche recentemente, i vari Stati che partecipano all'attuale guerra vi si uniformarono e si ebbe un esempio - nell'aggressione di cui fu oggetto l'ambasciatore italiano a Berlino alla vigilia di abbandonare la capitale tedesca - di punizione degli atti compiuti contro

il diplomatico, che in seguito a rottura dei rapporti, sta per lasciare uno Stato, da parte di questo Stato, e di scuse fatte da esso pervenire col tramite d'una terza Potenza allo Stato oltraggiato. Tipico esempio di rispetto al diplomatico, che lascia il territorio dello Stato nemico è quello avutosi nel 1904 nei rapporti russo-giapponesi, quando il ministro russo a Tokio, al quale erano stati dati i passaporti, fu accompagnato alla stazione in vettura di corte, tra i saluti della popolazione che faceva ala al suo passaggio. Come dicemmo, allo scoppio delle presenti ostilità la regola del rispetto, dell'immunità e della santità dell'agente diplomatico, fu generalmente osservata. Ciò si [illegible] leggendo i rapporti degli ambasciatori francesi e inglesi a Berlino e a Vienna, del ministro francese a Lussemburgo, degli ambasciatori austriaco e tedesco a Roma ecc.

Qual'è la condizione in cui vengono a trovarsi allo scoppio della guerra i consoli d'uno Stato nel territorio del nemico? Anche la

missione consolare, come la diplomatica, viene naturalmente a cessare. Agli agenti consolari, se il proprio governo non li ha precedentemente richiamati, vien tolto dallo Stato divenuto nemico l'exequatur con cui erano stati da lui autorizzati ad esercitare la loro funzione sul suo territorio. Ritirata la loro patente, viene a cessare la loro missione e diventano semplici privati stranieri, ai quali è tuttavia concesso di partire liberamente col rispetto e l'immunità della loro persona.

Questo ritiro dell'exequatur ai consoli dello Stato nemico non avviene soltanto nel territorio belligerante, ma anche nei paesi soggetti al protettorato di questo, per l'influenza del protettore e la deferenza del protetto. Così avvenne ai s., nell'agosto del 1914, in Tunisia e in Marocco per i consoli della Germania e dell'Austria ivi residenti, in seguito alla guerra scoppiata fra queste due Potenze e la Francia. Soltanto, in Tunisia, dove il protettorato della Francia è assoluto ed esclusivo, si procedette alla completa espulsione dei consoli, come sul territorio francese; invece nel Marocco, che come Stato è sotto il protet-

torato francese, ma ha parte dei suoi territori sotto il protettorato spagnuolo(*), e che quindi, allo scoppio della guerra, si trovò nella bizzarra situazione di belligerante, da una parte, come protetto dalla Francia e di neutrale, dall'altra, come parzialmente protetto dalla Spagna, non fu possibile compiere il ritiro dell'exequatur ai con=

(*) È noto che, allo scopo di conciliare le pretese francesi e spagnuole sul Marocco, non potendosi creare un condominio dei due Stati, perchè la Francia voleva escludere l'influen= za spagnuola dalla sede del governo, si ricorse all'artificio di far sì che il sultano marocchino regnasse direttamente nel= la zona francese e mediante un califà nella zona spagnuo= la. Sicchè lo Stato marocchino, che è uno solo e come tale protetto dalla Francia, ha parte dei suoi territori che sen= za essere sottratti alla sovranità del sultano, sono sottratti al protettorato francese e si esplicano quindi nel suo interno due diverse sovranità straniere. Soggetto passivo ne è sem= pre il sultano ma direttamente nel Marocco propriamente detto e indirettamente, col mezzo del califà residente a Te= tuan, nella zona spagnola.

soli, che nel territorio soggetto alla Francia e non invece nel territorio soggetto alla Spagna e nemmeno nella città di Tangeri organizzata come municipalità internazionale.

Rotte le relazioni pacifiche fra i due Stati e cessato ogni vincolo diplomatico e consolare, i rapporti fra di loro non possono tuttavia cessare completamente. Sudditi d'un belligerante restano nel territorio dello Stato nemico e sono ivi parzialmente tutelati nei loro diritti e interessi. Rapporti internazionali diretti fra i due Stati belligeranti continuano poi a sussistere per effetto di trattati esistenti fra i due paesi.

Sarebbe un errore credere che tutti i trattati conclusi fra due Stati dovessero annullarsi allo scoppiare della guerra. Conviene distinguere le varie categorie di trattati. I trattati aventi uno scopo esclusivamente politico e territoriale, anche se non denunciati, naturalmente si annullano allo scoppiare delle ostilità. I trattati conclusi allo scopo di regolare la condotta dei combattenti nella guerra – come le Convenzioni IV e VI della seconda Conferenza dell'Aja – acquistano

invece pieno vigore appunto allo scoppio della guerra. Gli altri trattati, in quanto sieno stati bilateralmente stipulati fra i belligeranti, non sono annullati dalla guerra, ma del tutto o in parte sospesi durante la sua durata per risorgere, se il trattato di pace non dispone diversamente a guerra finita. I trattati aventi carattere sociale ed economico complessivo perchè conclusi fra tutti, o quasi, gli Stati del mondo - come i Trattati per l'Unione postale e telegrafica, per la protezione internazionale della proprietà letteraria e artistica e della proprietà industriale ecc. - restano perfettamente in attività per i belligeranti nei loro rapporti coi terzi Stati e vengono soltanto sospesi, finchè dura la guerra, nei rapporti fra di loro.

Da ciò si vede che, non solo la guerra non annulla tutti i trattati e molti ne lascia soltanto sospesi, ma che neppure tutti i rapporti fra Stati belligeranti vengono a interrompersi, che anzi taluni continuano anche durante la guerra stessa. Per tutelare questi rapporti, non esistendo più fra i due Stati belligeranti le relazioni diplomatiche e consolari, la rappresentanza dell'uno nel territorio

del nemico è affidata a uno o più Stati neutrali. Nel massimo numero dei casi il neutrale che assume tale compito è uno solo, ma talvolta l'incarico viene affidato anche a più Potenze, come avvenne nell'ultima guerra greco-turca (1912-1913), durante la quale la rappresentanza d'ognuno dei due Stati nel territorio dell'altro venne assunta solidalmente dalla Francia, dall'Inghilterra e dalla Russia. Nella guerra attuale la tutela degli interessi dei belligeranti presso i nemici venne affidata ai rappresentanti diplomatici della Spagna o dell'Olanda o degli Stati Uniti. I soli Stati, che ordinariamente sono esclusi dall'esercizio della suddetta rappresentanza, sono quelli perpetuamente neutralizzati, perchè si ritiene che ciò potrebbe turbare questo loro carattere.

Oltre alle modificazioni prodotte dallo istato di guerra nei rapporti diretti fra i belligeranti, dobbiamo considerare altresì le modificazioni che si verificano nei rapporti

dello Stato belligerante con i sudditi del nemico residenti, o aventi proprietà, o commercianti nel proprio territorio. Ma tali modificazioni e la loro trattazione troveranno più opportuna sede nel paragrafo successivo.

Effetti dello stato di guerra sui sudditi dei singoli Stati belligeranti

Lo stato di guerra modifica la condizione dei privati, non solo - come dicemmo - in quanto si tratti di sudditi d'uno Stato belligerante residenti o aventi proprietà o altri interessi nel territorio nemico, ma anche - come vedremo nella V^a sezione di questa trattazione - di neutrali - anche indipendentemente dagli obblighi della neutralità - che risiedono o hanno interessi nel territorio d'un belligerante, oppure dei sudditi dei singoli Stati belligeranti nei rapporti col proprio Stato. Delle modificazioni relative a questi ultimi

dovremo anzitutto parlare.

Le modificazioni arrecate dallo stato di guerra nelle condizioni dei singoli individui si possono esprimere dicendo che la guerra produce l'effetto di allentare i vincoli dello Stato belligerante con gli altri nella società internazionale e di rafforzare i vincoli dell'individuo nello Stato e la subordinazione della sua attività ai supremi interessi dello Stato moderno. Allo scoppio della guerra si forma in ciascun paese una coesione dello spirito pubblico, per effetto della quale la prevalenza dei diritti e degli interessi della collettività si fa sentire assai più fortemente che in tempi normali. Non soltanto, dal punto di vista del diritto pubblico, si attenuano i diritti e le pretese dell'individualismo, ma anche nei rapporti sociali quel gruppo della collettività, che crede di rappresentare gli interessi dello Stato verso l'altro belligerante, assume verso i gruppi dissidenti un'intolleranza che può liberamente espli-

care avendo l'impunità di fronte alla legge e ai magistrati dello Stato. Sicché, quando scoppia la guerra, in ciascuno degli Stati belligeranti si determinano quell'unità di sentimenti e di attività e quella subordinazione degli individui allo Stato per il formarsi della coscienza collettiva, che, mentre da una parte rendono possibile al potere legislativo - con la legge dei pieni poteri, col bill d'autorità ecc. - atti di autorità assai maggiori che in tempo di pace, dall'altra creano nell'opinione pubblica un ambiente favorevole al compiersi di tali atti di autorità, quale non potrebbe mai formarsi durante la pace. Uno degli errori più gravi di chi, verificandosi un dissenso nella vita pubblica dello Stato, chiede il ricorso ai pieni poteri e allo stato d'assedio, consiste nel non saper distinguere che, quando incombe allo Stato il pericolo supremo, i pieni poteri e lo stato d'assedio trovano nella coscienza collettiva una condizione favorevole alla loro esplicazione, mentre in tempi normali gli

stessi atti di subordinazione e di compressione dei diritti individuali, non trovando la base nella psicologia collettiva, possono provocare la rivoluzione e determinare il rovesciamento del governo.

Un'espressione del nuovo stato formatosi per effetto della guerra, nella coscienza nazionale è data dalle leggi eccezionali votate nello Stato belligerante alla vigilia della guerra, allo scopo di dare al governo i pieni poteri per tutta la durata di essa. Ciò avvenne in tutte le Potenze che partecipano al presente conflitto, fatta eccezione per la Russia, ove, di fronte alla tenuissima somma dei diritti e delle garanzie individuali esistenti, si rendeva inutile una legge, la quale desse al governo quei poteri che già possedeva. Fra le leggi che, allo scoppio della guerra, instaurarono il nuovo stato di cose in Italia ricorderemo: la legge del 22 maggio 1915 (n. 671) che diede al governo del re la facoltà « in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni aventi

valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale » e inoltre « di ordinare le spese necessarie e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro », ecc.; il r. decreto 23 maggio 1915 (n. 674) con cui venne modificata la legge di pubblica sicurezza in modo di dare alle autorità poteri maggiori; il r. decreto 23 maggio 1915 (n. 675) sulla stampa e sulla censura; il bando del Comando supremo 15 giugno 1915 per le requisizioni sul territorio nazionale in stato di guerra, ecc.

Da ciò si vede che, nei riguardi dei sudditi dello Stato belligerante, le condizioni di guerra non solo modificano lo stato precedente per le strette esigenze della difesa e per l'obbligo della prestazione del servizio militare, ma tutto il regime dei diritti pubblici e privati (libertà individuale, d'opinione, di stampa, libera disposizione della proprietà individuale, libertà di vendita ecc.)

e modificato in relazione ai supremi interessi della difesa dello Stato.

*

*   *

Molto più profonde sono le modificazioni apportate dallo stato di guerra al regime giuridico degli individui appartenenti a uno Stato belligerante nel territorio dello Stato nemico, tanto per le loro persone, quanto per le loro proprietà e gli altri loro interessi.

Tutti i trattati di diritto internazionale espongono e sviluppano a tal proposito il contrasto esistente tra il diritto di guerra moderno e il diritto di guerra d'un più o meno remoto passato. La guerra, ch'era allora una lotta esplicantesi completamente fra i due paesi belligeranti, è ora – essi dicono – una funzione di Stato; nemici sono soltanto gli Stati e i loro organi militari, ma i rapporti dei cittadini d'un belligerante con l'altro Stato belligerante o con i cittadini di questo rimangono quali erano in tempo di pace. La guerra è, in altre parole, un rappor

to di diritto pubblico, fra Stati, e non di diritto privato, fra cittadini d'uno Stato e cittadini d'un altro o fra quelli e l'altro Stato.(*) Ma questa seducente norma, che corrisponde alla distinzione tra funzione pubblica o statale e rapporti privati, resta nel campo delle aspirazioni. Infatti nelle guerre più recenti gli Stati non vollero nè poterono corrispondere a quella distinzione e la condizione effettiva dei rapporti interstatuali si riavvicinò a quella confusione tra rapporti di diritto pubblico e rapporti di diritto privato, contro la quale il diritto internazionale moderno aveva invano cercato di reagire.

Nel concetto più antico, prevalente fino alla metà del secolo scorso, secondo il quale la guerra porta all'inimicizia assoluta

---

(*) Diritto pubblico e diritto privato, ma sempre nel campo dei rapporti internazionali. Intendi quindi: d. internazionale pubblico e d. internazionale privato. Il d. internazionale è, di per sè, tutto diritto pubblico.

non solo fra i due Stati, ma anche fra le loro popolazioni, è pienamente giustificato, per i sudditi d'un belligerante, che si trovano nel territorio dello Stato avversario, il trattamento di nemici e gli impedimenti alla libera esplicazione della loro attività. Così scoppiata la guerra fra l'Inghilterra e Napoleone, i sudditi Francesi in Inghilterra e i sudditi inglesi in Francia venivano dichiarati prigionieri di guerra. Dopo le guerre napoleoniche comincia a farsi valere nella pratica la norma, già adottata dalla dottrina del secolo XVIII e sostenuta da Montesquieu, Rousseau, Portalis ecc., secondo la quale si ritenne che nemici fossero gli Stati nella loro individualità collettiva e nei loro organi militari e che, come tali, potessero legittimamente esplicare il massimo sforzo per sopraffarsi a vicenda, senza però che la popolazione innocua avesse a subire le conseguenze.

Pertanto i pacifici cittadini appartenenti ad un belligerante e residenti nel terri=

torio dello Stato nemico dovevano essere immuni, tanto dalla prigionia di guerra quanto anche dalla semplice espulsione. E quando nel 1870, allo scoppio della guerra franco-prussiana, il governo francese ordinò l'espulsione dei prussiani residenti a Parigi, diede modo alla Prussia di sollevare alte proteste e di dichiarare che essa da parte sua intendeva di far la guerra alla Francia e non alla popolazione francese e che, in omaggio a questo principio, non avrebbe preso alcuna misura contro i francesi dimoranti a Berlino. Si deve notare però che questo g. sto costava poco alla Prussia, poichè, mentre i suoi sudditi a Parigi erano circa 40.000, il numero dei francesi a Berlino era del tutto insignificante. Nulla fu stipulato su questo argomento nelle Conferenze dell'Aja, ma, da quanto si rileva dalle discussioni dei plenipotenziari, pareva sottinteso che la condizione dei sudditi d'uno Stato nel territorio d'un altro, in seguito allo scoppio della guerra fra i due Stati, fosse quella di pacifici cittadini

tutt'al più soggetti alla possibilità dell'espul-sione, ma giammai a quella della prigionia, unicamente riservata ai combattenti.

Ma, nel periodo più recente la distinzione fra combattenti si palesò insufficiente, data la facilità sempre maggiore che cittadini d'uno Stato belligerante appartenenti al secondo gruppo possano, nel territorio dello Stato nemico, ove si trovavano al principio della guerra o nel territorio da questo occupato, esercitare ai suoi danni lo spionaggio – tanto più facilmente coi nuovi mezzi: telegrafo, telegrafo senza fili, piccioni viaggiatori ecc. – o comunque esplicare, con la propaganda ostile, col fomentare malumori, ecc., un'azione pericolosa a suo riguardo. Ciò fece indietreggiare la pratica degli Stati, determinando il ritorno, non soltanto alle espulsioni, ma anche all'internamento dei pacifici cittadini nemici; il che avvenne, non già per una involuzione avvenuta nella mentalità degli Stati, ma per l'efficacia ostile, incomparabilmente maggiore oggi di ciò che fosse venti o tren-

t'anni fa, che nella sedicente popolazione innocua può essere nel territorio dello Stato nemico.

Per la possibilità dell'applicazione ai privati nemici dei suddetti provvedimenti si fa prevalere il concetto della _nazionalità vera e propria_ a quello della _sudditanza_. Così in Italia furono eccettuati dal trattamento comune fatto ai sudditi austro-ungarici, quelli di essi che etnicamente sono di nazionalità italiana, analogamente vennero trattati in Francia gli alsaziani e i lorenesi. All'infuori di queste eccezioni i sudditi nemici, secondo che sono considerati più o meno pericolosi per lo Stato che li ospita, sono internati od espulsi o anche lasciati liberi di risiedere nel territorio, purchè sottoposti a misure restrittive alla loro libertà, come avviene in Italia per alcuni sudditi austriaci. L'internamento può avvenire – come in Italia – _per misure di pubblica sicurezza_ nei riguardi degli stranieri assimilati, ai

nemici, oppure – come avviene in altri Stati – col costituire i cittadini nemici nella condizione di <u>prigionieri di guerra</u> e non col semplice sottoporli all'autorità di pubblica sicurezza.

Per impedire che sudditi stranieri appartenenti ad uno Stato nemico possano sfuggire al trattamento, cui lo Stato ospitante intende sottoporli, vennero presi in tutte le Potenze attualmente belligeranti <u>speciali provvedimenti</u>. Così, in Italia, un decreto luogotenziale, in data 25 luglio 1915 stabilì che durante la guerra non fosse ammesso l'acquisto della cittadinanza italiana a norma dell'art. 3, n. 2 e 3 della 13 giugno 1912, n. 555 (*), per evitare che

---

(*) Art. 3 «Lo straniero nato nel Regno o figlio di genitori quivi residenti da almeno dieci anni al tempo della sua nascita diviene cittadino: – 1° se presta servizio militare nel Regno o accetta un impiego nello Stato; – 2° se compiuto il 21° anno risiede nel Regno e dichiara entro il 22° anno di eleggere la cittadinanza italiana; – 3° se risiede nel Regno da almeno dieci anni e non dichiara nel termine di cui al n. 2 di voler conservare la cittadinanza straniera . . . . ».

stranieri nemici, i quali si trovino normalmente in condizione di poter optare per la cittadinanza italiana possano farlo e così schivare l'espulsione o l'internamento. Altre legislazioni, non solo sospendono ogni acquisto di nazionalità "ope legis", ma giungono persino a dichiarare annullate, per la durata della guerra, le naturalizzazioni ormai concesse a cittadini originari d'uno Stato nemico.

Sicché, come nei rapporti coi residenti stranieri che sono tali per diritto positivo e non per la loro vera nazionalità, si prescinde dalla loro qualità di nemici, prevalendo il concetto dell'affinità nazionale, così, per i naturalizzati, si differenzia la loro condizione, che legalmente è di cittadini, secondo il concetto del loro attaccamento al paese di origine. Tanto in Inghilterra, che in Francia si presero misure per il ritiro della naturalizzazione agli individui originari di Stati nemici, che non l'avessero ottenuta un certo tempo prima della guerra, e per la loro sottoposizione al trattamento fatto ai sudditi di quegli Stati, trattamento

applicabile anche a quei naturalizzati, che per l'anzianità della loro naturalizzazione, aves=sero potuto conservarla. Così, ad esempio, in Inghilterra il fratello del governatore tedesco del Belgio: von Bissing, sebbene legalmente suddito inglese e non soggetto al ritiro della naturalizzazione, fù, per la sua origine germanica e per la sua parentela col gover=natore del Belgio, internato come individuo la cui libera dimora nel territorio britanni=co sarebbe stata pericolosa per lo Stato ospi=tante.

Altre misure furono prese in In=ghilterra per la proibizione del matrimonio fra cittadini inglesi e stranieri di naziona=lità nemica e per il non riconoscimento del=la cittadinanza inglese alle straniere appar=tenenti a uno Stato nemico che avessero spo=sato sudditi inglesi entro un certo periodo di tempo. Ciò allo scopo di distruggere quel=l'industria del matrimonio, che in segui=to alla guerra e ai provvedimenti presi con=tro i sudditi degli Stati nemici s'era svilup=

pata in Inghilterra, con le frequenti nozze concluse fra straniere danarose e compiacenti sudditi inglesi nell'intento di salvarle dall'espulsione.

*

* *

Lo stato di guerra non modifica soltanto, nel territorio d'uno Stato belligerante, la condizione personale dei sudditi stranieri di nazionalità nemica ivi residenti, ma altresì la condizione economica dei sudditi nemici che vi abbiano proprietà o altri interessi.

Quando regnava nel diritto internazionale quella confusione tra gli individui appartenenti a uno Stato belligerante e lo Stato medesimo, della quale abbiamo testè parlato, si riteneva legittima la confisca di tutte le proprietà appartenenti a stranieri nemici. Di questa regola, un tempo normale nel diritto di guerra, non è ora restata che una sopravvivenza nel diritto di preda esistente nella guerra marittima. Nella guer-

ra terrestre vige oggi il principio che la proprietà del nemico è sacra e inviolabile come quella del cittadino stesso dello Stato (*). Lo straniero, suddito dello Stato nemico può bensì esser privato di cose proprie mediante requisizioni o contribuzioni, come del resto possono esserlo anche i sudditi stessi di quello Stato belligerante, ma i suoi beni restano immuni dalla confisca.

Se tuttavia le cose di proprietà nemica non possono venir confiscate, possono nondimeno esser sottoposte al sequestro conservativo sino alla fine della guerra, così da lasciarne la proprietà al nemico, ma da impedirgliene lo sfruttamento. La loro confisca può soltanto avvenire a titolo di rappresaglia per rispondere a una violazione compiuta dal nemico del diritto internazionale di

---

(*) L'art. 23, lettera g, del Regolamento dell'Aja fa divieto « di distruggere proprietà nemiche o impadronirsene, salvo i casi in cui queste distruzioni fossero imperiosamente richieste dalle necessità della guerra ».

guerra. Così, in Italia, il decreto luogotenenziale 24 giugno 1915, n. 1014, stabilì che, per indennizzare i cittadini italiani dei danni loro arrecati nella vita e negli averi da atti di ostilità contrari al diritto di guerra commessi dal nemico bombardando città indifese, distruggendo navi mercantili disarmate, ecc., la somma occorrente fosse prelevata dal fondo costituito presso la Cassa depositi della gente di mare del compartimento di Genova, provvedendo a versare in essa qualora se ne presentasse la necessità per poter compiere l'indennizzo, il prodotto della vendita delle navi mercantili nemiche e delle merci nemiche trovate a bordo di esse, che erano state, quelle a termini dell'art. 4, queste dell'articolo 5 del decreto luogotenenziale 30 maggio 1915, n. 814 sottoposte a semplice sequestro. In tal caso la confisca o la vendita compiuta dallo Stato belligerante dei beni nemici serve di rappresaglia ai danneggiamenti arrecati dal nemico alla persona o agli averi di sudditi di quello Stato. Ma per poter compiere tali atti di rappre-

saglia conviene impedire al nemico di sfuggirvi vendendo i propri beni. A ciò provvide, presso di noi, il decreto luogotenenziale 24 giugno 1915, n. 1016 con effetto retroattivo dal 24 maggio, annullando da quel giorno « tutte le vendite, cessioni e qualsiasi altro passaggio di beni e di diritti immobiliari appartenenti a sudditi dell' Impero austro-ungarico o a persone ivi residenti » per tutta la durata della guerra. Un altro decreto luogotenenziale in data 27 giugno 1915 (n. 926) provvide alla dispensa dall'obbligo di elevare il protesto delle cambiali emesse od accettate da sudditi austriaci restando valido il titolo fino al 60° giorno dopo la pace.

Le disposizioni sull'inalienabilità delle proprietà nemiche nel territorio d'Italia furono estese con un'ordinanza del Comando supremo del 30 agosto 1915 alle proprietà nemiche nel territorio occupato e, con un decreto luogotenenziale del 21 novembre 1915, alle proprietà di sudditi ottomani in Italia.

Quanto all'esercizio dell'attività economica commerciale e industriale, da parte di cittadini nemici, si può dire che in generale presso tutti i belligeranti non solo tale attività è vietata e sospesa, ma sono sciolte o messe in liquidazione le case di commercio straniere, oppure ne è tolta la gestione (come avviene in Inghilterra) agli amministratori normali e ne è affidata la direzione a uno speciale curatore, il quale amministra la casa di commercio o d'industria per conto della ditta straniera che ne è proprietaria. Nell'apprezzamento del carattere nazionale o straniero d'una ditta si ha da parte dello Stato belligerante quel dipartirsi dai concetti strettamente giuridici per avvicinarsi al principio dell'affinità etnica che si riscontra pure a proposito dei naturalizzati di origine nemica. Onde avviene che nelle società commerciali costituite secondo le leggi nazionali e quindi, di diritto, nazionali, si indaga, sia che si tratti di società in accomandita, o di società in nome collettivo, o–

— per quanto sia possibile — di società anonime, qual'è la misura di partecipazione dell'elemento straniero per decidere se si debba considerare tutta la società come straniera e porla in liquidazione, oppure se vi si debbano distinguere un elemento nazionale e un elemento straniero, affidando in tal caso al sequestratario il compito di continuare la gestione della società e provvedendo ad accantonare alla fine della guerra i profitti della parte nemica.

Le norme relative al sequestro della proprietà e alla sospensione dell'attività economica dei cittadini nemici hanno riscontrato nelle norme che vietano loro la facoltà di stare in giudizio per tutta la durata della guerra. Ciò parrebbe contrario al disposto dell'art. 23, lettera h, del regolamento concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907, il quale fa esplicitamente divieto di dichiarare estinti o sospesi o non ricevibili in giudizio i diritti e le azioni dei nazionali

della Parte avversaria ». Questa norma, introdotta su proposta dei plenipotenziari tedeschi, venne accettata da tutti i firmatari della Convenzione, ma non fu poi osservata. Uno Stato, che non volle mai ammettere i sudditi nemici a stare in giudizio nel corso della guerra è l'Inghilterra. Ed è notevole la polemica sollevata da alcuni scrittori inglesi che tentavano d'interpretare la disposizione della lettera h dell'art. 23 del Regolamento nel senso che tale norma si riferisse soltanto alla condotta dello Stato belligerante nel territorio nemico da lui occupato e non nel proprio territorio. Questa interpretazione è però insostenibile di fronte alle esigenze del diritto di guerra. L'interpretazione comune data dagli Stati - compresa l'Italia - è quella che le azioni dei sudditi nemici devono bensì ritenersi sospese, ma soltanto per la durata della guerra e senza che si possa servirci di questo periodo a tempo per opporre all'attore l'eccezione della prescrizione.

Sezione III

I legittimi belligeranti

I legittimi belligeranti nella guerra terrestre

La prima indagine che si presenta a proposito dei belligeranti attivi è quella relativa alla distinzione fra i belligeranti legittimi e i non legittimi. Tale distinzione nel diritto internazionale si deve fare, tanto rispetto agli Stati (belligeranti in lato senso), quanto rispetto ai combattenti (belligeranti in senso stretto).

Per i primi l'indagine non ha grande importanza, ritenendosi legittimi belligeranti in linea di diritto, soltanto gli Stati perfettamente indipendenti si da avere la piena sovranità, ma, in linea di fatto, anche i governi rivoluzionari che abbiano relativa stabilità e il dominio di parte

del paese.

Più importante è l'indagine per i belligeranti in senso stretto, cioè per i combattenti, tra i quali vennero differenziandosi quelli cui è riconosciuta tutta la pienezza dei diritti di guerra, da quelli a cui tali diritti vengono negati. E la distinzione acquista un'importanza tanto maggiore, quanto più la guerra è subordinata a certe regole, che gli Stati reciprocamente si garantiscono, impegnandosi ad osservarle soltanto con nemici che possano essere considerati come legittimi belligeranti. A cominciare dalle istruzioni date nel 1862 dal governo degli Stati Uniti del nord per disciplinare l'esercito combattente contro gli Stati del Sud, si ebbero nel corso del secolo XIX vari saggi di codificazioni di tali regole, alcune private, altre ufficiali, che culminarono nelle Convenzioni dell'Aja e specialmente nel Regolamento annesso alla Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, che - come già notammo - è la seconda del

1899 e la quarta del 1907.

Dei legittimi belligeranti tratta il primo capitolo della prima sezione (« Dei belligeranti »), intitolato « Della qualità di belligerante », il quale comprende i tre primi articoli del Regolamento. Legittimo belligerante per eccellenza è – il Regolamento non ha neppure bisogno di affermarlo esplicitamente, tanto è evidente – l'esercito regolare, che tale cessa di essere soltanto se viola le leggi di guerra, rendendosi in tal modo, per rappresaglia, passibile di punizione. Però – dice l'articolo 1° del Regolamento – « le leggi, i diritti e i doveri della guerra non si applicano soltanto all'esercito, ma anche alle milizie e ai corpi di volontari che adempiono le condizioni seguenti:

1°. – di avere alla testa una persona responsabile per i suoi subordinati;

2°. – di avere un segno distintivo fisso e riconoscibile a distanza;

3°. – di portare apertamente le armi;

4°. – di conformarsi nelle loro operazioni alle leggi ed agli usi della guerra.

Queste condizioni furono ritenute suf= ficienti dagli Stati firmatari della Convenzio= ne dell'Aja non senza qualche obbiezione e qualche riserva da parte dei delegati di alcune Potenze e specialmente della Germania. Già nel 1870, per quella incapacità che ogni Sta= to dimostra a comprendere le condizioni e le organizzazioni che mancano in esso, la Prus= sia, avendo tutta la forza militare del paese compresa nei quadri dell'esercito regolare, mostrava ripugnanza a riconoscere come legittimi belligeranti gli irregolari, sebbene le bande di franchi tiratori formatesi in Francia non avessero soltanto le quattro con= dizioni, che trent'anni dopo le Potenze congre= gate all'Aja riconobbero necessarie (capo re= sponsabile, segno distintivo, lotta aperta, os= servanza delle norme di guerra), ma anche la legittimazione diretta del governo france= se, che le rendeva vere truppe regolari. Non fa quindi meraviglia che i delegati tedeschi alla Conferenza dell'Aja, attaccati all'antico ed ingiusto concetto prussiano, si sieno mostra=

ti restii ad accettare l'equiparazione all'esercito regolare dei corpi volontari anche se presentassero garanzie sufficienti per esercitare regolarmente la funzione militare. Ciò invece era invocato dalla Svizzera e da tutti i piccoli Stati non aventi le forze militari organizzate sulla base dell'esercito permanente e del servizio militare obbligatorio, in favore delle quali venne anzi aggiunto all'articolo citato il seguente capoverso: « Nei paesi, nei quali le milizie o i corpi di volontari costituiscono l'esercito, o ne fanno parte, essi sono compresi sotto la denominazione di esercito ».

Comunque le milizie irregolari, di cui all'art. 1 pur non appartenendo normalmente all'esercito, servono di sussidio all'esercito e costituiscono insieme ad esso la forza militare del paese. Ben diversa invece è la leva in massa. Non si tratta qui dell'organizzazione d'una forza militare distinta dalla popolazione, ma dell'appello diretto a tutti gli uomini validi di una nazione di accorrere alle armi per difendere il territorio

della patria dall'invasione nemica. È naturale che se per i corpi franchi organizzati parte antecedentemente, parte durante la guerra il Regolamento volle la garanzia delle quattro suddette condizioni, fosse per la leva in massa assai più indulgente sino a rinunciare al capo autorizzato e al segno distintivo e a richiedere soltanto la presenza delle altre due condizioni cioè le ostilità condotte apertamente e il rispetto delle leggi e delle consuetudini del diritto di guerra. Così infatti dispone l'articolo 2: « La popolazione d'un territorio non occupato, che all'avvicinarsi del nemico prende spontaneamente le armi per combattere le truppe d'invasione, senza avere avuto il tempo di organizzarsi conformemente all'articolo primo, sarà considerata come belligerante, se porta le armi apertamente e rispetta le leggi e gli usi della guerra ».

La questione della leva in massa e dei suoi diritti diede luogo nelle ultime guerre a molti conflitti fra i belligeranti, derivanti dalla difficoltà di distinguere se la

popolazione prende le armi all'avvicinarsi del nemico, o dopo l'occupazione nemica del territorio. Poiché in quest'ultimo caso la popolazione sollevata non può godere i diritti dei legittimi belligeranti, ma è sottoposta al diritto penale di guerra e ai rigori della legge marziale. Anche nella guerra attuale, dalle stragi compiute dai tedeschi a Lovanio, agli incidenti accaduti anche nei villaggi occupati dalle nostre truppe oltre i confini orientali d'Italia, si ebbero conflitti fra lo Stato occupante e punitore e lo Stato cui appartiene la popolazione sollevata, dipendenti dalla diversità dei concetti adottati dalle due parti nel considerare la qualifica della leva in massa. Infatti, pur ammettendosi da entrambe – secondo il disposto del Regolamento dell'Aja – la legittimità della leva in massa nella popolazione d'un territorio non occupato all'avvicinarsi del nemico, v'è divergenza nel considerare se un territorio non ancora materialmente occupato dal nemico debba esser considerato da lui occupato perché ne sieno

stati presi i punti principali. Può sorgere il contrasto per esempio nel ritenere o meno occupato il territorio d'un comune, d'una provincia ecc. quando sieno stati occupati il municipio, il capoluogo ecc. E la conseguenza di queste divergenze è il misconoscimento del carattere legittimo della leva in massa e il trattamento di malfattori e di violatori del diritto di guerra fatto ai cittadini sollevati.

Ora, ben considerando le repressioni compiute dall'esercito conquistatore sulla popolazione del territorio occupato sollevatasi contro di lui dopo l'occupazione, dobbiamo osservare che, pur essendo universalmente riconosciuta la nobiltà d'un popolo che rischia la vita per la libertà del proprio paese, le necessità della guerra fanno sì che una insurrezione nel territorio ormai occupato non possa mai venir tollerata, ma sia punita con ogni severità. Le rivoluzioni si fanno a proprio rischio e, se non riescono, coloro che vi partecipano sono considerati malfattori e puniti come tali. La santità della conquista è —

secondo il diritto positivo e indipendentemente dal concetto morale - eguale alla santità della rivendicazione. Il territorio occupato è durante la guerra sottomesso all'ordine pubblico dell'esercito occupante; chi lo turba incorre nelle sanzioni del diritto penale di guerra. Così nella guerra italo-turca del 1911-12 fu legittima la repressione esemplare compiuta dall'Italia, poco dopo l'occupazione della costa libica, di quell'insurrezione degli indigeni, culminata nelle giornate di Sciara-Sciat, che mise in pericolo l'esistenza delle nostre truppe. Non si mancò in quell'occasione di rimproverare l'Italia per la troppa severità; eppure essa fu uno degli Stati in cui, a prescindere dalla guerra attuale, il concetto della leva in massa secondo lo spirito e non la lettera della frase « all'approssimarsi del nemico » ebbe la più larga applicazione. Infatti, sempre a proposito della guerra libica, quando l'Italia si trovò a combattere, anche dopo il trattato di Losanna, nell'interno del territorio africano con la

popolazione araba, che continuava la resistenza iniziata durante la guerra nel territorio non ancora occupato dal nostro esercito, il governo italiano, che avrebbe anche potuto a rigore considerare la resistenza incontrata come una leva in massa successiva all'occupazione, avendo il riconoscimento dei terzi Stati e specialmente il trattato di pace lo stesso valore dell'occupazione bellica, siccome il territorio non era ancora stato effettivamente occupato e siccome il trattato di pace era avvenuto prima di questo movimento di conquista, volle, per una interpretazione estensiva e generosa del concetto di leva in massa, estendere la qualifica e i diritti di legittimi belligeranti agli indigeni che si opponevano all'avanzata italiana. Ed infatti i ribelli catturati non vennero sottoposti alle corti marziali e passati per le armi, ma fatti prigionieri di guerra.

Nell'invasione tedesca del Belgio del 1914 si ebbero invece casi nei quali la popolazione che continuava nel paese oc-

cupato la resistenza iniziata precedentemente fu considerata dal nemico, non come una massa di gente legittimamente sollevatasi per difendere il proprio territorio, ma come una massa di malfattori degna di esser sottoposta alla legge marziale.

Ora, se è vero che quando la popolazione continua la resistenza anche dopo l'annessione del paese e specialmente dopo che il passaggio della sovranità è stato sancito dal trattato di cessione o dal plebiscito, non ha più il diritto d'esser riconosciuta come un legittimo belligerante ed è un'interpretazione estensiva delle disposizioni dell'Aja il considerarla come tale, non può tuttavia, finchè l'annessione non sia stata sancita nè riconosciuta, esser considerata alla stessa stregua dei ribelli o dei malfattori.

« Le forze armate delle Parti belligeranti possono esser costituite di combattenti e di non combattenti. In caso di cattura da parte del nemico, gli uni e gli altri hanno diritto al trattamento dei prigionieri di guer-

ra». Ciò dispone l'articolo 3 del Regolamento, non tanto per sottrarre le persone addette ai servizi sussidiari dell'esercito da un trattamento punitivo, che non potrebbe essere ammesso da alcuno Stato belligerante, quanto per accertare il loro trattamento assimilandoli ai legittimi belligeranti, sebbene non effettivamente combattenti.

I legittimi belligeranti nella guerra marittima

Le regole fin qui esposte si riferiscono ai regolari e agli irregolari della guerra terrestre. Altre regole stabilitesi per consuetudine e non stipulate convenzionalmente si riferiscono ai regolari e agli irregolari della guerra marittima.

Nella guerra marittima la sola flotta regolare costituisce la forza legittima dello Stato sul cui carattere di legittimo belligerante non esiste alcun dubbio; le forze irregolari non possono invece godere del tratta=

mento fatto ai legittimi belligeranti, neppure osservando le leggi e gli usi della guerra marittima, se non si sottomettono a certi controlli. Eppure nelle guerre marittime si ebbe uno sviluppo di irregolarità molto maggiore che non nella guerra terrestre e il diritto internazionale, fino alle nuove consuetudini, che andarono prevalendo al principio del secolo scorso, e fino alla Dichiarazione di Parigi del 1856, era a tal proposito assai indulgente.

Già dal medio evo era venuto in uso il sistema della lettera di marca o di rappresaglia, per cui chi aveva subito un danno da parte d'uno straniero veniva autorizzato dal proprio Stato a indennizzarsi mediante un suo atto ostile contro questo straniero e, in certi casi, a correre il mare con la propria nave per commettere un'azione di rappresaglia non solo direttamente contro i colpevoli, ma anche contro i connazionali di essi e le loro navi. A poco a poco la lettera di marca passò a determinati specialisti della guerra marittima e in queste con

dizioni si sviluppò il sistema della guerra marittima privata, della guerra di corsa, così detta dalla possibilità di correre sul nemico per portargli qualche danno o per privarlo di qualche proprietà.

Quando la guerra e la rappresaglia privata vennero escluse sotto tutte le forme, la rappresaglia marittima e la corsa si trasformarono in un ausiliario della guerra marittima, poichè subentrò la consuetudine negli Stati belligeranti, allo scoppio della guerra, di aggiungere all'azione delle navi da guerra, l'azione di navi mercantili, che, munite d'una patente di corsa, erano abilitate, sia a coadiuvare l'azione delle navi da guerra, sia – e specialmente – ad agire indipendentemente da esse per recar danno al commercio marittimo del nemico. Nei primi periodi di queste guerre di corsa, quando ancora restava traccia di guerre private e di azioni intraprese per la compensazione di danni economici subiti da sudditi d'un paese da parte di sudditi di un al-

tro, si aveva la consuetudine nella guerra fra due Stati di concedere lettere di marca o di corsa anche ad armatori di terzi Stati; ma quando la condizione di neutrali venne ben a distinguersi da quella di belligeranti, si venne eliminando anche questo avanzo di rappresaglia e la guerra di corsa si ridusse ad essere soltanto una forma della guerra marittima, alla quale venivano autorizzate navi mercantili d'un belligerante nei rapporti con l'altro belligerante.

Gradatamente poi si abbandonò la completa assimilazione dei diritti delle navi corsare a quelli delle navi da guerra negando a quelle la facoltà di sorvegliare il commercio dei neutrali e lasciando loro soltanto l'autorizzazione di tenere il mare a danno esclusivamente del commercio nemico.

Ma anche con queste limitazioni si vide come le navi armate in corsa, aventi equipaggi di navi mercantili e capitani

di navi mercantili che conducevano la guer-
ra, più a fine di lucro, che secondo i fini mi-
litari dello Stato, non offrissero garanzia suf-
ficiente di disciplina e di osservanza delle
condizioni della guerra marittima. Inoltre
di fronte al nuovo concetto della guerra, con-
siderata quale manifestazione di diritto pub-
blico ristretta agli Stati e ai loro organi e non
estesa ai cittadini di essi, parve una cosa
insostenibile confondere il carattere di priva-
ti col carattere di organi dello Stato belli-
gerante in queste navi armate in corsa. Più
restii a rinunciarvi erano gli Stati meno po-
tenti per mare, i quali avendo una flotta
militare esigua trovavano un mezzo per
aumentarne l'efficacia armando un certo
numero di navi mercantili. Viva opposi-
zione trovava invece la guerra in corsa da
parte degli Stati neutrali, come quella che
non dava alcuna garanzia di rispetto ai
loro diritti e specialmente vi fu contraria
l'Inghilterra. Ma uno dei motivi più effi-
caci che determinarono l'abolizione della cor-

sa fu la difficoltà di poter armare efficace=
mente le navi mercantili di fronte ai pro=
gressi introdotti nella tecnica delle costruzioni
marittime. Mentre sino alla fine del secolo
XVIII le navi da guerra erano poco diverse per
la costruzione dalle navi mercantili e sol=
tanto differivano da queste per l'armamento,
nel secolo XIX con l'adozione di potenti ar=
tiglierie e di spesse corazze e più tardi con
l'applicazione del vapore alla navigazione
le antiche navi corsare furono così distan=
ziate da diventare quasi innocue e da poter
essere sfidate da qualsiasi moderno transa=
tlantico munito di qualche cannone. Così
l'argomento morale e giuridico venne combi=
nandosi con l'argomento tecnico e pratico, e
da questa combinazione uscì il principio
sancito dall'articolo 1° della Dichiarazione
di Parigi per il diritto marittimo: «La guer=
ra di corsa è e resta abolita».

Però questa abolizione fu incom=
pleta, tanto dal punto di vista dell'obbligo
che gli Stati assumevano, quanto rispetto

alla mancanza di unanimità degli Stati moderni. Infatti la Dichiarazione del Congresso di Parigi non fa parte dell'atto generale del Congresso medesimo, ma è posteriore e si differenzia da esso in quanto non è un trattato vero e proprio ratificato dai sovrani o dai capi degli Stati contraenti, ma una dichiarazione di principii fatta dagli Stati civili che non costituisce per essi un impegno giuridico ma soltanto morale. Non vi aderirono subito la Spagna, il Messico e gli Stati Uniti d'America; ma il fatto, che nel 1898 quando la Spagna e gli Stati Uniti si trovarono in guerra fra loro, furono d'accordo di non ricorrere alla guerra di corsa e la successiva adesione del Messico alla Dichiarazione, dimostrano che tale guerra può ritenersi ormai abolita.

Abolita la guerra di corsa, si sviluppò il sistema della flotta volontaria e ausiliaria, sistema iniziato nel 1870 dalla Germania, poi continuato dalla Russia nella guerra col Giappone ed oggi adottato

da tutti gli Stati europei. Se non è oggi ammesso che navi private esercitino la guerra di corsa contro le navi del nemico, è tuttavia concesso allo Stato belligerante di reclutare dal suo naviglio mercantile quelle navi che intendesse trasformare in incrociatori ausiliari o in navi-ospedali o adibire al servizio di trasporto per suo conto. Era però necessario che il diritto internazionale codificasse i modi e i limiti di questa trasformazione per impedire che, nel corso della guerra marittima, alcune navi entrassero in combattimento senza portare nel campo dei rapporti ostili marittimi le garanzie necessarie. A ciò provvide - come vedremo più avanti - la settima Convenzione dell'Aja del 1907 con lo stabilire che uno Stato può al principio della guerra trasformare navi mercantili in navi militari, purchè la trasformazione sia notificata ai neutrali, purchè il comando delle navi sia affidato a ufficiali della marina militare, che diano garanzia dell'osservanza degli usi di

guerra, e purché le navi portino aperta=mente i segni delle navi da guerra che con=sistono specialmente nella bandiera.

Nella <u>guerra aerea</u>, a somiglian=za di quanto avviene nella guerra maritti=ma, soltanto gli apparecchi aviatori mi=litari dello Stato belligerante e il personale militare o arruolato nel personale milita=re dello Stato medesimo, sono considerati come legittimi belligeranti.

Vi fu un primo periodo nel qua=le gli aviatori erano in pericolo di non ve=nir considerati come legittimi belligeranti. Ciò avvenne quando nel 1870 durante la guer=ra franco-prussiana, Bismark minacciò di far fucilare come spie gli aereonauti francesi e soltanto vi desistette in seguito alle pro=teste del corpo diplomatico a Berlino. Quando nel 1874 si tenne a Bruxelles quella Confe=renza diplomatica che preluse alle future Conferenze dell'Aja, anche i delegati tedeschi riconobbero non potersi considerare come spie

gli aviatori che levandosi a volo esplorano il territorio nemico e possono effettuarvi il lancio di bombe, ma si espongono ai tiri nemici e conducono apertamente la guerra. Sicchè anche i belligeranti dell'aria vennero considerati come belligeranti legittimi assimilandoli ai combattenti nella guerra marittima e restringendo quella qualifica esclusivamente alle persone e agli apparecchi militari dello Stato belligerante.

Sezione IV

Le ostilità

Le ostilità nella guerra terrestre

La codificazione del diritto di guerra, dopo la determinazione dei legittimi belligeranti considerati direttamente negli Stati

e indirettamente nei loro organi, interessa specialmente per la classificazione e per la distinzione degli atti ostili leciti e degli atti illeciti. Nella guerra moderna tutti gli Stati si dicono d'accordo nel concetto fondamentale che un ministro di Napoleone I riassunse dicendo dover essere il diritto di guerra codificato in modo tale da rendere possibile ai belligeranti di farsi il minor male possibile, compatibilmente al raggiungimento della vittoria per l'una o per l'altra parte.

Intorno a questo concetto si svilupparono tutte le consuetudini e le più recenti codificazioni del diritto di guerra - dalle citate istruzioni del governo degli Stati Uniti alle sue truppe durante la guerra di secessione, alle convenzioni dell'Aja - dirette sopratutto a uniformare la condotta degli Stati nelle ostilità e ad escludere tutti gli atti e le modalità di condotta che eccedano le necessità offensive e difensive della guerra.

Delle _ostilità nella guerra terrestre_ e degli _atti di forza e di astuzia ammessi_

o esclusi si occupa la seconda sezione (art. 22-41) del Regolamento dell'Aja completato dalla precedente Convenzione di Pietroburgo del 1868 per l'esclusione dell'uso delle palle esplodenti nei fuochi di fucileria e dalle Dichiarazioni aggiunte alle convenzioni dell'Aja del '99 e del '907, la cui importanza è però esclusivamente storica. Infatti le tre dichiarazioni del 1899 - relative: la prima al divieto del lancio di proiettili e di esplosivi dai palloni; la seconda alla proibizione dell'impiego di proiettili emananti gas asfissianti o deletèri; la terza al divieto d'uso delle palle da fucile esplodenti e delle palle dum-dum - vennero ratificate soltanto per il termine di cinque anni e nel 1904 non furono riconfermate; ripresentate alla Conferenza del 1907, una sola di esse - la prima - fu accolta impegnandosi i contraenti ad osservarla sino alla terza Conferenza della pace. Ma la Francia, la Germania, l'Italia, la Russia, la Serbia e altri Stati non la firmarono e non tutti i firmatari la ratificarono; sicché essa ha

oggi perduto ogni valore, anche perchè gli Stati che l'hanno firmata e ratificata sono, per reciprocità, dispensati dall'obbligo di osservarla verso quelli che non l'hanno accettata. Perciò l'arbitrio degli Stati nelle ostilità terrestri resta unicamente limitato dalla Convenzione di Pietroburgo e dalle Convenzioni dell'Aja, specialmente - come dicemmo - dal Regolamento annesso alla Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre.

« I belligeranti non hanno un diritto illimitato quanto alla scelta dei mezzi di nuocere al nemico » stabilisce l'articolo 22 del Regolamento. Il riconoscimento generico della limitazione all'arbitrio degli Stati nelle forme di ostilità e di atti di astuzia é importante, perchè implica la condanna non solo degli atti specificati nei successivi articoli, ma anche di tutte le forme nuove di ostilità, che, sebbene non tassativamente proibite dal Regolamento, sono contrarie allo spirito di esso, cioè al concetto

di conciliare la necessità di cercar di vincere il nemico con la possibilità di non recargli un danno inutilmente eccessivo. Del valore di questo concetto morale implicito nell'affermazione dell'articolo 22 del Regolamento si dubitò assai nel corso della presente guerra. Eppure essa ne prova anzi l'efficacia, come prova l'efficacia di tutte le codificazioni dell'Aja, poichè se si paragonano gli atti di violazione di queste regole alla loro normale osservanza, si deve riconoscere che, in linea generale, gli Stati nelle ostilità si attengono a queste limitazioni che del resto, ancor prima d'ogni codificazione, erano insite nella coscienza popolare internazionale.

« Oltre alle proibizioni stabilite da convenzioni speciali - dispone l'art. 23 - è particolarmente vietato:

a - adoperare veleno o armi avvelenate;

b - uccidere o ferire a tradimento persone appartenenti alla nazione o all'armata nemica;

c- uccidere o ferire un nemico che, avendo deposte le armi e non avendo più modo di difendersi, si è arreso a discrezione;

d- dichiarare che non si darà quartiere;

e- adoperare armi, proiettili e materie atte a causare mali superflui;

f- usare indebitamente della bandiera di parlamentari, della bandiera nazionale o delle insegne militari e dell'uniforme del nemico, come pure dei segni distintivi della Convenzione di Ginevra;

g- distruggere proprietà nemiche o impadronirsene, salvo i casi in cui queste distruzioni o apprensioni fossero imperiosamente richieste dalle necessità della guerra;

h- dichiarare estinti, sospesi o non ricevibili in giudizio, i diritti e le azioni dei nazionali della parte avversaria.

È del pari proibito ad un belligerante costringere i nazionali della parte avversa a partecipare alle operazioni di guerra dirette contro il loro paese, anche nel caso in cui fossero stati al suo servizio

prima dell'inizio della guerra ».

Considerando ora le violazioni di queste proibizioni nel corso della guerra attuale, troviamo anzitutto violata la norma sancita alla lettera a del citato articolo in seguito all'uso, divenuto molto frequente, dei gas asfissianti lanciati direttamente o sprigionati dai proiettili esplosi. La prima applicazione di questo illegittimo mezzo di distruzione fu compiuta nell'aprile del 1915 dai tedeschi contro i francesi e poi, per rappresaglia, dai francesi contro i tedeschi; indi i gas asfissianti furono adoperati anche sulle altre fronti e nell'agosto gli austriaci vi fecero ricorso anche sul fronte italiano. Definire l'applicazione dei gas asfissianti come una violazione della norma contenuta nell'art. 23, lettera a, del Regolamento, dipende dalla possibilità di definire come uso di veleno l'uso di quei gas, e ciò a sua volta dipende dagli effetti che essi producono. Non v'è dubbio alcuno sulla violazione del diritto di guerra che si commetterebbe usando armi bianche o proiettili avvelenati,

perché in tal caso una ferita che normalmente sarebbe limitata e guaribile diventa mortale per effetto del veleno o divien tale da provocare nei colpiti imperfezioni permanenti. Ora, se i gas asfissianti non fanno altro che mettere transitoriamente fuori di combattimento chi ne è colpito, il loro uso non si può dire in contraddizione con lo spirito del Regolamento dell'Aja; ma se - come avvenne in realtà - essi fanno morire coloro che li respirano con dolori maggiori di quelli prodotti dai proiettili o, pur lasciandoli in vita, producono loro permanenti imperfezioni organiche, l'adozione del nuovo mezzo di ostilità costituisce una violazione grave delle disposizioni dell'Aja. I tedeschi addussero a favore dei gas che il fatto che essi danno una morte rapida e sicura, ma ciò stesso, dato che fosse vero, li condannerebbe perché, mentre i comuni proiettili producono un numero di morti limitato, i gas asfissianti, potendo uccidere tutto un reparto di truppe, troverebbero nell'eccesso del disastro (<u>lettera e, art. cit.</u>) la loro condanna.

Una violazione, non soltanto del=l'art. 23 lettera e, del Regolamento dell'Aja, ma anche della Convenzione di Pietroburgo del 1868 è costituita dall'uso di palle esplodenti nei fuochi di fucileria cioè delle palle di peso non superiore ai 400 grammi, che, a contatto del corpo umano, esplodono uccidendo la persona o rovinando l'arto colpito, e delle così dette palle dum-dum che essendo irregolari nella loro superficie e munite d'incisioni, si dilatano e si schiacciano facilmente nel corpo umano e, insinuando piombo liquefatto nella parte colpita, allargano la ferita e possono determinare la rovina dell'arto colpito. L'uso di queste palle è in contraddizione con l'odierno concetto del diritto di guerra, secondo il quale lo scopo dei combattenti dev'esser quello di uccidere o di mettere fuori di combattimento i proprî nemici, ma senza procurar loro imperfezioni permanenti non necessarie, che li accompagnino per tutta la vita. In questo argomento si ebbero imputazio-

ni reciproche fra tutti gli odierni belligeranti(*), ma si deve notare che è necessario andar cauti nell'incolpare il governo nemico di tale abuso, perchè bisogna provare che le palle incriminate sono state veramente preparate come tali dal governo stesso e, quando sieno state trovate nel corpo dei feriti o nelle giberne dei prigionieri, soltanto trattandosi di palle esplodenti si può essere sicuri che furono fabbricate dal governo, mentre invece, se si tratta di palle dum-dum, può darsi che i proiettili sieno stati deformati dal soldato stesso o dal comandante del reparto, privandoli della parte superiore levigata o facendovi striature per accrescerne l'efficacia. In tali casi la colpa della violazione del diritto di guerra non è del governo nemico, ma dei soldati o dei comandanti che spontaneamente le compirono.

Il divieto - sancito dalla seconda di-

(*) Vedi anche la recente denuncia dell'uso di proiettili di fucileria a pallottola esplodente da parte degli austriaci, fatta dal comunicato italiano del 28 aprile 1916.

sposizione (lett. b) dell'art. 23 - di uccidere o ferire a tradimento persone appartenenti all'esercito o alla nazione nemica spiega le due proibizioni successive (lettere c e d). Sarebbe infatti una violazione della lealtà della lotta uccidere un nemico che depone le armi e si arrende, e sarebbe la stessa violazione instaurata a sistema il dichiarare che non si darà quartiere. Quando un soldato o un reparto di soldati depone le armi passa immediatamente dalla categoria dei combattenti a quella dei non combattenti e dei prigionieri di guerra. Inveire contro di lui sarebbe uno degli atti più disonesti e una delle violazioni maggiori del diritto di guerra. Ma di questi e di altri atti ancor più gravi, contrari alla proibizione della lettera b del nostro articolo, non mancarono di imputarsi a vicenda gli attuali belligeranti. Sarebbe troppo lungo fare un elenco di tutte le atrocità contro i nemici combattenti e non combattenti di cui vennero imputati gli eserciti degli Stati che partecipano alla presente guerra. Ci limiteremo a ricordare

che di tali atrocità furono specialmente incolpate nella guerra attuale le truppe russe dagli austro-tedeschi, gli austro-tedeschi dai russi, dai belgi, dai francesi e dagli inglesi, i bulgari dai serbi, ecc. Mal si prestano però a indagare se tali fatti le commissioni nazionali, sia degli Stati danneggiati, che degli Stati danneggiatori, le quali non possono mai prescindere dal considerarli da un punto di vista unilaterale. Meglio invece vi sarebbero adatte le commissioni neutrali che potrebbero giudicare più obbiettivamente e imparzialmente, non di rado dimostrando - come fece la Commissione formata dall'istituzione Carnegie durante l'ultima guerra balcanica per le atrocità di cui a vicenda si accusavano i serbi e i bulgari - la triste verità delle accuse mosse agli uni e agli altri. Qualche cosa di simile si dovrebbe fare anche nella guerra presente creando commissioni internazionali che ponesse in luce le varie specie di violazioni commesse da questi e da quei belligeranti preparando altresì gli elementi d'una nuova e più efficace codificazio-

ne del diritto di guerra.

La proibizione di uccidere a tradimento il nemico serve pure a dare il concetto della distinzione tra gli atti di astuzia leciti e quelli illeciti. Certamente - come dispone l'art. 24 del Regolamento - « gli stratagemmi di guerra e l'uso dei mezzi necessari per procurarsi informazioni sul nemico e sul terreno sono considerati leciti ». Ma bisogna che non sia sorpresa la buona fede del nemico e che non sia offeso l'onore militare. Equivarrebbe ad uccidere il nemico a tradimento l'adoperare segnali e distintivi da lui rispettati con lo scopo di avvicinarsi impunemente adesso e tirare a colpo sicuro. Tale l'uso indebito della bandiera bianca, dell'uniforme nemica o dei segni della Croce Rossa, di cui alla lettera f dell'art. 23 del Regolamento. Inutile dire che anche questa norma, sebbene normalmente rispettata, subì molte violazioni nel corso della presente guerra. A queste astuzie illecite si potrebbe aggiungere l'uso, pratica

mente possibile soltanto quando la guerra si combatte in territorio neutrale, di servirsi dell'uniforme dello Stato neutro. Così, nella guerra russo-giapponese del 1904-1905, la Russia soleva spesso travestire da cinesi i suoi soldati che combattevano nella Manciuria per poter più facilmente colpire i reparti giapponesi; così potrebbe avvenire anche nella guerra presente se gli Stati che combattono nei territori della Grecia e dell'Albania facessero uso per i loro soldati di uniformi greche o albanesi.

Delle proibizioni di cui alle lettere g e h dell'art. 23 abbiamo già parlato nel precedente paragrafo. Resta qui da commentare il divieto fatto nell'ultimo capoverso del suddetto articolo allo Stato belligerante di costringere i cittadini nemici a prendere le armi contro la loro patria, anche se prima della guerra fossero stati al suo servizio. Il belligerante può soltanto imporre ai sudditi dello Stato avversario, specialmente trattandosi degli abi-

tanti del territorio occupato, di non compiere atti di ostilità contro l'esercito occupante. Di qui le regole severe per il mantenimento dell'ordine pubblico nei paesi invasi e i rigori contro coloro che cercano di insorgere e di cacciare il nemico. Ma, costringere la popolazione del territorio occupato ad entrare nell'armata dell'invasore o anche semplicemente a farla lavorare per conto di esso in lavori attinenti alle operazioni di guerra o costringerla a fornire informazioni di carattere militare è contrario alla lealtà della guerra. Ma, anche su questo punto, esistono dissidi e conflitti fra gli Stati, ripetutisi, nei rapporti franco-germanici, nella guerra del '70 e nella guerra attuale, considerando la Germania lecito imporre alla popolazione di territori occupati di indicare gli itinerari e di far da guida alle truppe nemiche, mentre invece ciò costituisce, secondo il concetto francese, un sussidio alle operazioni del belligerante che questi non ha diritto di pretendere dagli abitanti dei territori invasi.

Tutte le suddette violazioni delle leggi di guerra diventano naturalmente legittime quando sieno compiute da un belligerante per rappresaglia delle violazioni precedentemente commesse dal nemico. Ma per legittimare una rappresaglia adottata in via generale contro tutto l'esercito nemico si richiede una violazione iniziale commessa dal comando supremo di quell'esercito e non bastano atti di violazione individuali. Così se - come dicemmo - le palle da fucile furono alterate e deformate da alcuni soldati nemici o da alcuni capi di reparti nemici che agirono di loro volontà, la colpa della violazione spetta soltanto ad essi che individualmente la commisero e che individualmente sono passibili di rappresaglia, senza determinare la squalifica dell'intero esercito a cui appartengono. Se invece il comando supremo delle truppe nemiche le munisse di gas asfissianti o di proiettili di fucileria a pallottola esplodente compie una vera violazione del diritto internazionale, che può essere represssa,

non solo con la rappresaglia da parte dell'altro belligerante, ma anche con la condanna del violatore da parte dei neutrali a una riparazione o al pagamento d'una indennità a guerra finita.

Dobbiamo infine accennare al fatto che alcuni degli odierni atti di ostilità si allontanano dal diritto di guerra finora vigente perchè la tecnica della guerra è oggi così progredita da offrire mezzi di combattimento del tutto nuovi. Così dicasi a proposito del bombardamento dall'alto dei palloni, la cui proibizione era sancita da una Dichiarazione annessa alla Convenzione dell'Aja, ma, come dicemmo, non sussiste più perchè molti Stati non firmarono o non ratificarono la Dichiarazione e quindi anche gli altri, per reciprocità, sono dispensati dall'obbligo di osservarla. È però evidente che, anche se la suddetta proibizione avesse raccolto il consenso di tutti gli Stati, non sarebbe stata rispettata, perchè, migliorata la

tecnica dell'aeronavigazione, ottenuta la dirigibilità degli aereoscafi e reso possibile il lancio dei proiettili sui luoghi voluti non vi sarebbe stata ragione di astenersi da questa più che dalle altre specie di bombardamento.

*

*   *

Le regole di cui parlammo finora si riferiscono alle ostilità illecite cioè a quegli atti di forza o di astuzia non permessi in guerra, che squalificano coloro che li commettono e li privano del diritto di godere da parte del nemico l'osservanza verso di loro degli usi e delle leggi della guerra. Di tale diritto fruiscono normalmente, come sappiamo, tutte le truppe organizzate secondo le regole fissate dall'art. 1 del Regolamento dell'Aja e che a lor volta si conformino alle leggi e agli usi della guerra. Se non che nelle ultime guerre si sono delineati conflitti fra gli Stati belligeranti rispetto a certe truppe che si ritengono da taluni per sè stesse squalificate da

gli usi e dalle leggi della guerra indipendentemente dal fatto di essere organizzate e di condotte secondo le leggi della guerra. Onde si hanno tre diverse categorie di truppe:

1° truppe regolari, che di per sè hanno diritto al rispetto della qualità di belligeranti finchè non violino le leggi della guerra;

2° truppe irregolari, che possono aspirare, osservando le leggi della guerra, a questo riconoscimento purchè abbiano certe autorizzazioni;

3° truppe, che, sebbene facciano parte dell'esercito regolare dello Stato possono per lo stesso carattere di coloro che le compongono, trovare obiezioni presso il nemico ad esser riconosciute come legittimi belligeranti.

Sono queste le truppe barbare e selvagge che, pur essendo state incorporate nelle forze militari d'uno Stato europeo, possono essere considerate per la loro civiltà rudimentale incapaci di comprendere le leggi della guerra e non abbastanza disciplinate per poterle osservare. Fu asserito che le

truppe africane dell'esercito francese e special=
mente le truppe indiane dell'esercito inglese
sono selvaggie negli assalti e fanno scem=
pio del nemico, anche se questi depone le
armi. Quanto ci sia di vero in tali accu=
se non si sa con precisione; certo è ormai
antica la disapprovazione per questo uso
di truppe barbare. Nel 1870 la Prussia pro=
testò contro la Francia quando questa adope=
rò soldati africani aggregandoli al suo eser=
cito e dando loro come capi ufficiali europei;
nel 1904-1905 la Russia e il Giappone si
mossero reciproche accuse per aver adopera=
to come truppe regolari briganti tungusi che,
essendo barbari, non potevano comprendere
e rispettare le leggi di guerra; attualmente
la Germania mosse accuse alla Francia, al=
l'Inghilterra e alla Russia per l'uso fatto
nei rispettivi eserciti di truppe africane e
indiane e di masnadieri dell'Asia centra=
le.

Alle truppe nere ricorse la Fran=
cia fin da quando vide la sempre minor dif=

ferenza tra le nascite e le morti nella sua popolazione di fronte al rapido incremento della popolazione tedesca. Essa ben comprese come ciò dovesse riuscir fatale alle proprie forze militari e cercò di completarle ricorrendo alle proprie colonie d'Africa e organizzando una nuova armata, non soltanto fra gli algerini e i tunisini, ma anche fra i senegalesi e i congolesi. Dapprima queste truppe nere furono tenute in guarnigione nei possedimenti coloniali, badandosi però a collocare gli appartenenti a una data popolazione fra popolazioni diverse; poi si adoperarono anche nel territorio della metropoli per il servizio territoriale e poi anche per il servizio di guerra. La Germania - come dicemmo - protestò nel '70 e dichiarò che non li avrebbe riconosciuti come legittimi belligeranti, e il conflitto si prolungò anche dopo la pace.

Nulla dice, a tal proposito, il Regolamento dell'Aja, che fissa le condizioni a cui devono adempiere le truppe per-

chè sieno loro applicate le leggi, i diritti e i doveri dei belligeranti, ma non fa distinzione fra truppe europee e truppe di colore. Si può quindi affermare che sarebbe una violazione del diritto internazionale fare eccezione all'osservanza delle leggi di guerra per truppe che adempiono alle condizioni volute, unicamente perchè sono di colore, quando non si possano muover loro esplicite accuse.

*

* *

Le norme che regolano le ostilità non sono soltanto di oggi, ma ebbero uno sviluppo storico così antico, che gli storici del diritto internazionale dedicarono estesi capitoli della loro opera al diritto di guerra dell'antichità, tanto nei rapporti delle città greche fra di loro e con i barbari, quanto nei rapporti fra i romani e gli altri popoli. Ovunque, quando s'ingentilirono i costumi, la guerra cessò di rappresentare un assoluto rimbarbarimento nei rapporti inter=

nazionali, ma si osservò costantemente la regola del rispetto ai morti, ai feriti, ai templi, al nemico arreso, agli incapaci alla guerra ecc. Il Laurent nella sua storia del diritto internazionale ricorda casi in cui l'oracolo di Delfo si rifiutò di rispondere alle domande di città che avevano violato il diritto di guerra. Una città che aveva appeso la testa d'un generale nemico ad una delle sue porte fu da esso posta al bando, finché non diede al generale onorata sepoltura e non compì sacrifici espiatori. Alessandro Magno, quando occupò Tebe, volle salva la casa di Pindaro rendendo onore al genio nemico. -

Anche presso i romani, non solo erano osservate le norme dell'ius feciale relative all'intimazione e alla dichiarazione di guerra, ma anche per il non abuso della forza e dell'astuzia negli atti di ostilità si ebbero, specialmente nel primo periodo della storia romana quando Roma non aveva ancor preso a considerare il mondo come soggetto a un regime di diritto interno, va

ri casi di osservanza di quelle che sono oggi le leggi della guerra e che allora erano consuetudini esistenti nella coscienza dei popoli. E si suol citare il caso di quel generale a cui un precettore romano in una corte nemica riuscì a consegnar nelle mani i figli di quel sovrano, che tosto liberò i nemici rimandandoli al proprio padre e consegnando loro il precettore che li aveva traditi facendolo sferzare lungo il cammino. Ciò dimostra l'antichità delle norme che sanciscono la lealtà nella guerra, che in tutti i popoli si sviluppano come intuizioni latenti nella coscienza umana non appena essa abbia raggiunto un primo grado di sviluppo. È inutile l'erudizione e la ricerca delle analogie fra le regole della lealtà della guerra prevalente presso i vari popoli; non possono qui rintracciarsi derivazioni storiche, ma identiche conseguenze d'una comune intuizione dell'umanità quando ha oltrepassato lo stadio della barbarie.

Le limitazioni portate da tali re=

gole all'arbitrio dei belligeranti concernono, oltre a quanto dicemmo nella prima parte di questo paragrafo, anche gli sforzi esercitati per impossessarsi d'una data località mediante il blocco, l'assedio e il bombardamento. Il blocco consiste nella soppressione mediante lo spiegamento di forze militari dei rapporti fra la piazza forte d'un belligerante e l'esterno sì da facilitarne la caduta per fame. Quando, con lo spiegamento delle proprie forze, un belligerante, non mira soltanto alla chiusura dei rapporti e delle communicazioni della piazza forte nemica col mondo esterno, ma si dispone anche ad attaccarla in qualche punto si ha l'assedio. Quando dalle truppe assedianti si muove da lontano alla conquista della piazza con proiettile d'artiglieria terrestre, marittima ed area si ha il bombardamento. Le regole limitatrici di queste azioni sono in parte esposte dagli art. 25-28 del Regolamento dell'Aja.

« È proibito - dice l'art. 25 - di attac=

care o di bombardare con qualsiasi mezzo città, villaggi, abitazioni o edifici che non sieno difesi ». Infatti ogni attacco implica sempre il fatto della difesa, implicita e sottintesa anche se, trattandosi d'una città fortificata, non avvenga nessun spiegamento di forze. Sono assimilate alle città fortificate per la possibilità del bombardamento quelle ove è concentrata la difesa delle truppe che vi sieno trincerate. Nell'attuale scambio di accuse fra belligeranti per il bombardamento di città indifese, per giudicare della giustizia dei reclami, conviene tener conto della possibilità che città aperte perdano quel titolo quando aggruppamenti di truppe vi si raccolgano e vi si fortifichino preparandosi a resistere al nemico. In ogni altro caso però il bombardamento di paesi e di edifici indifesi è proibito in modo assoluto e - come dice il Regolamento del 1907 - « con ogni mezzo ». È importante notare che nel testo del 1899 questa frase non esiste; sicchè la proibizione del bombarda-

mento aereo, che era sancita in via generale con la Dichiarazione del 1899 e che nel 1907 non ebbe quell'unanime conferma che sola avrebbe potuto renderla efficace, è fatta qui rientrare per i luoghi non difesi. Quindi anche il bombardamento aereo è soltanto possibile per le città fortificate o assimilate ad esse.

« Il comandante delle truppe d'assalto - art. 26 - prima di intraprendere il bombardamento, e salvo il caso di attacco a viva forza, dovrà fare tutto quello che sta in lui per avvertirne le autorità ». Di solito il comandante delle forze attaccanti intima col mezzo d'un parlamentare la resa alla città; se questa risponde negativamente egli può iniziare il bombardamento, durante il quale però non gli è concesso di distruggere ogni cosa, ma, secondo la consuetudine già vigente presso i Greci, ha il dovere di risparmiare le chiese, gli ospedali, i monumenti storici ed artistici, che appartengono al patrimonio intellettuale di tutto il ge-

sere umano ecc. Così appunto si esprime l'art. 27: « Negli assedi e nei bombardamenti devono essere prese tutte le misure necessarie per risparmiare, per quanto è possibile, gli edifici adibiti ai culti, alle arti, alle scienze e alla beneficenza, i monumenti storici, gli ospitali e i luoghi dove son riuniti malati e feriti, purchè non sieno altresì adoperati a scopo militare. - È dovere degli assediati di indicare questi edifici o luoghi di riunione con speciali segni visibili che saranno notificati preventivamente all'assediante ».

Queste regole sono, senza dubbio, degne d'ogni approvazione morale e giuridica, ma praticamente non possono sempre essere osservate con precisione. Nel bombardamento terrestre - e molto più nel bombardamento aereo - il puntamento può essere inesatto e i proiettili lanciati contro un edificio militare, una stazione radiotelegrafica, un deposito di provvigioni, ecc., possono facilmente colpire taluno dei suddetti

edifici normalmente immuni dai colpi nemici, che si trovi nelle vicinanze. Di qui la possibilità di facili obbiezioni del bombardante alle accuse mossegli di violazione dell'art. 27 adducendo l'involontarietà delle illecite distruzioni compiute. Inoltre il bombardante può addurre a sua difesa l'uso militare compiuto dal nemico degli edifici posti sotto la salvaguardia del suddetto articolo, come fecero i tedeschi per cercar di giustificare il bombardamento di tali edifici nelle città belghe e francesi.

A prescindere dalla distruzione di Lovanio, ove l'azione tedesca, per quanto degna di condanna, non cade in questa categoria di violazione del diritto di guerra, ma in quella delle violazioni commesse nei rapporti con le popolazioni dei territori occupati, troviamo un notevole esempio di bombardamento illecito a norma dell'art. 27 del Regolamento dell'Aja nella semi-distruzione compiuta dalle artiglierie tedesche della cattedrale di Reims nel set-

tembre del 1914. Per questo bombardamento la Francia indirizzò il 21 settembre una nota di protesta a tutti gli Stati neutrali a cui la Germania rispose due giorni dopo affermando che i danni causati alla cattedrale di Reims erano stati determinati dal fatto che essa serviva di protezione a batterie francesi e da un posto d'osservazione collocato sulla torre. Il generalissimo francese, Joffre, negò risolutamente che sulla cattedrale fosse mai stato istituito alcun posto di osservazione (27 settembre). Il 31 ottobre dello stesso anno il cancelliere dell'Impero germanico denunciava al papa col mezzo del ministro prussiano presso la Santa Sede il rinnovato uso da parte dei francesi della cattedrale di Reims come posto d'osservazione. Il 5 dello stesso mese l'arcivescovo di Reims, cardinale Luçon, opponeva una formale smentita a questa affermazione, dichiarando non esistere alcun posto di osservazione sulle torri della cattedrale, nè alcun accantonamento o posto di truppa

nelle vicinanze di essa. Ciò non ostante la disgraziata cattedrale fu ancora oggetto di ulteriori bombardamenti che ora ne hanno quasi del tutto completata la rovina. Tutti questi interessanti documenti sono raccolti nella Revue générale de droit international public del 1915, sezione documenti, pagg.: 82-91. Reims è tuttavia città bombardabile perchè le truppe francesi vi si sono saldamente fortificate e la difendono e la violazione del diritto di guerra fu commessa soltanto per non aver rispettato i luoghi che, anche nelle città fortificate, devono sempre essere immuni - secondo l'art. 27 - dalle conseguenze del bombardamento. Ma nella presente guerra, altre violazioni furono commesse per il fatto stesso del bombardamento di città indifese contrariamente al divieto fattone dall'art. 26. Ciò specialmente per effetto dei bombardamenti aerei, come quelli attualmente compiuti dagli Zeppelin sulle città inglesi e, anche tra noi, da velivoli austriaci su città indifese dell'Adriatico, del Veneto e del-

la Lombardia quale ad es. il bombardamento di Ravenna che danneggiò anche la famosa basilica di S. Apollinare e che suscitò proteste del governo italiano ed anche del papa.

Un'altra regola importante del diritto di guerra terrestre è quella relativa alla proibizione del saccheggio « È proibito - dice l'art. 28 del Regolamento dell'Aja - di abbandonare al saccheggio una città o una località, anche se presa d'assalto ». Ciò è ripetuto anche più oltre nella terza sezione del Regolamento, relativa al regime del territorio occupato, con le parole (art. 47): « il saccheggio è formalmente proibito ». E la ripetizione non è inutile perchè tende ad evitare ogni scusa e ogni tentativo di giustificazione al saccheggio comunque esso avvenga.

Questa proibizione del saccheggio rappresenta un progresso del diritto di guerra odierno su quello antico, perchè un tempo il saccheggio era ammesso come legittimo premio

alle truppe vincitrici. Più tardi il concetto di saccheggio si trasformò in quello di preda bellica, per cui il soldato non potè più predare per conto proprio ma soltanto per conto dello Stato. Violazioni di questo diritto si ebbero in tutte le guerre e nell'attuale si può affermare che il meno colpevole di tali infrazioni fu l'esercito italiano.

Le ostilità nella guerra marittima

Dovremo ora, come facemmo per la guerra terrestre, dare uno sguardo sommario alle regole relative alle ostilità lecite ed illecite nella guerra marittima, ove pure le moderne codificazioni sono state precedute da una serie di consuetudini che sono anche più antiche di quelle esistenti nella guerra terrestre.

Il Regolamento annesso alla quarta Convenzione dell'Aja, pur trattando esclusivamente delle leggi della guerra terrestre, ha alcuni diritti ed alcune regole concepite in ter=

mini così generali da potersi ritenere applicabili anche alla guerra sul mare. La prima frammentaria codificazione del diritto di guerra marittimo è costituita dalla Dichiarazione di Parigi del 1856, che sancisce in quattro articoli l'abolizione della guerra di corsa (art. 1) e alcune norme sul contrabbando e sul blocco (art. 2, 3 e 4); si riferiscono a materie di diritto marittimo talune Convenzioni dell'Aja e cioè: la VIª del 1907, relativa al regime delle navi mercantili nemiche al principio delle ostilità; la VIIª relativa alla trasformazione delle navi mercantili in navi da guerra, la VIIIª relativa alla posa di mine sottomarine automatiche di contatto, la IXª concernente il bombardamento da parte di forze navali in tempo di guerra, la Xª per l'adattamento alla guerra marittima dei principi della Convenzione di Ginevra, la XIª relativa a certe restrizioni al diritto di cattura nella guerra marittima, la XIIª relativa alla formazione d'una Corte internazionale delle prede e la XIIIª concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutre in caso di guerra.

marittima; completa le precedenti Conven=
zioni la Dichiarazione di Londra del 1909.

Nella guerra marittima è neces=
sario anzitutto vedere come venga delimitato
il teatro della guerra. Nella guerra terre=
stre, il teatro della lotta non può essere che
il territorio degli Stati belligeranti in gene=
re, e quello, in ispecie, dove gli eserciti com=
battono, restando completamente escluso il ter=
ritorio delle Potenze neutrali. Fu soltanto in
seguito alle violazioni del diritto interna=
zionale compiute nel corso delle ultime guer=
re che si dovette considerare come teatro del=
la guerra anche il territorio neutrale.(*) In=

(*) Così la Manciuria nella guerra russo-giapponese e
nella guerra attuale il territorio di Salonicco e del=
l'isola di Corfù. Il Belgio invece, pur essendo stato per=
petuamente neutralizzato, avendo resistito all'in=
vasione tedesca, si trasformò in belligerante ed il
suo territorio divenne legittimo teatro di operazio=
ni belliche (Cfr. Sezione V^a).

vece nella guerra marittima il teatro delle ostilità non è ristretto soltanto alle acque territoriali dei belligeranti, ma si estende anche all'alto mare che - come dicemmo - rappresenta un territorio completamente sottratto all'autorità d'ogni Stato, nel quale i belligeranti possono incontrarsi come sopra un terreno libero senza che alcuna sovranità possa opporsi alle loro ostilità. Le acque territoriali appartenenti agli Stati neutrali non possono di regola esser teatro di operazioni di guerra, ma anche qui, come per la guerra terrestre, non mancano le violazioni, come quella compiuta dagli alleati franco-inglesi delle acque territoriali greche presso Salonicco e a Corfù esercitandovi atti di ostilità, disseminandovi mine ecc. Ma queste violazioni, lungi dal distruggere la regola, la confermano poichè gli Stati, nell'atto stesso che le compiono, riconoscono d'esser costretti ad agire contro il diritto di guerra e le norme violate sono destinate ad essere riconfermate a guerra finita.

Oltre a queste norme relative al teatro delle operazioni, si hanno nel diritto marittimo numerose regole che limitano lo sviluppo degli atti di ostilità. Talune di queste regole sono comuni col diritto di guerra terrestre ed essendo state codificate per esso dal Regolamento dell'Aja si possono applicare anche alla guerra marittima. Così la proibizione del bombardamento delle città aperte dalle artiglierie terrestri, l'obbligo del preavviso alle autorità della piazza che si intende bombardare e l'obbligo del rispetto agli edifici consacrati al culto, alla carità, alle arti, alle scienze ecc. - art. 25-27 del Reg. - si possono estendere anche alle navi.

Così pure, molte delle regole - di cui all'articolo 23 del Reg. - relative alla limitazione dell'uso della forza e dell'astuzia sono concepite in modo così assoluto da potersi ritenere applicabili anche alle ostilità navali.

Fra le stipulazioni speciali con-

chiuse all'Aja per il regolamento della guerra marittima, la prima, che è la VI Convenzione del 1907, si riferisce - come dicemmo - al trattamento fatto allo scoppio delle ostilità alle navi mercantili d'un belligerante nelle acque territoriali nemiche. « Quando una nave mercantile appartenente ad una delle Potenze belligeranti, si trova, all'apertura delle ostilità, in un porto nemico, è desiderabile - dice l'art. 1 della Convenzione - che le sia permesso di uscire liberamente, subito o entro un sufficiente spazio di tempo - di raggiungere direttamente, dopo esser stata munita d'un lascia-passare, il suo porto di destinazione o qualche altro porto che le sarà indicato. - Lo stesso avviene per la nave che ha lasciato il suo ultimo porto di partenza prima dell'inizio della guerra e che entri in un porto nemico senza conoscere le ostilità ». Nel caso in cui queste regole - formulate come semplice desiderio - non sieno applicate

come pure nel caso in cui la nave non sia potuta partire nello spazio di tempo accordatole, essa non potrà essere confiscata, ma soltanto sequestrata e restituita senza indennità alla fine della guerra o requisita col pagamento d'una indennità (art. 2). Si fa poi l'ipotesi (art. 3) che navi mercantili nemiche, le quali abbiano lasciato il loro ultimo porto di partenza prima dello scoppio delle ostilità sieno incontrate in alto mare, soltanto ne è possibile il sequestro per la durata della guerra senza obbligo di indennità, o la requisizione col pagamento d'una indennità al proprietario, o anche la distruzione con l'obbligo, non soltanto di pagare l'indennità, ma anche di salvare le vite umane e le carte di bordo. Gli stessi provvedimenti (art. 4) sono adottati per le merci nemiche che si trovino a bordo delle navi contemplate dagli art. 1, 2 e 3, anche se tali merci appartenessero alla categoria dei carichi normalmente catturabili. Tutte le suddette di-

sposizioni non si applicano alle navi mercantili destinate ad esser trasformate in navi da guerra e non sono seguite nella guerra se non quando essa è combattuta esclusivamente fra Stati contraenti (art. 5 e 6).

Nella guerra attuale nessuno dei belligeranti, allo scoppio delle ostilità, secondò il desiderio formulato nell'articolo 1 della Convenzione di lasciar liberamente partire le navi nemiche dai propri porti. Esse vennero invece trattenute e furono costituite come pegno per potere eventualmente confiscarle a titolo di rappresaglia per rispondere a violazioni del diritto di guerra da parte del nemico e venderle per indennizzare i sudditi dello Stato confiscante dei danni subiti per effetto di queste violazioni del nemico. Già dicemmo come in Italia un decreto luogotenenziale abbia disposto per il versamento del ricavato di tali vendite nel fondo costituito presso la Cassa depositi della gente di mare del compartimento di

Genova, dal quale vengono prelevate le somme occorrenti per gli indennizzi ai sudditi italiani danneggiati nella persona e nella proprietà in seguito alle confische, alle distruzioni e ai bombardamenti illegittimi compiuti dall'Austria.

La seconda delle stipulazioni dell'Aja relative al diritto di guerra marittimo è la VII Convenzione del 1907 che si riferisce alla trasformazione delle navi mercantili in navi da guerra durante il corso delle ostilità. Come dicemmo, fino al principio del secolo XIX di fatto e fino al 1856 di diritto, si praticava, per aumentare le forze militari marittime dei belligeranti il sistema dell'armamento in corsa di navi mercantili, ai cui capitani erano date speciali patenti autorizzandoli a correre sulle navi mercantili nemiche e ad esercitare altre funzioni sussidiarie a quelle delle navi da guerra. Abolita la guerra

in corsa - articolo 1° della Dichiarazione di Parigi -, gli Stati, e specialmente quelli che avevano una marina militare poco numerosa, dovettero ricorrere ad altri mezzi per aumentare allo scoppio della guerra le proprie forze navali. E allora pensarono di requisire e aggregare alla propria flotta militare navi mercantili, che non venivano più autorizzate come tali a compiere atti di ostilità contro il nemico, ma venivano sostanzialmente trasformate e convertite in navi da guerra. L'Inghilterra, come accade a tutti i popoli di non saper comprendere negli altri quei bisogni che essi stessi non sentono, stigmatizzò a lungo tale conversione come una indebita resurrezione della guerra in corsa, ormai indegna dei popoli civili. Gli Stati Uniti d'America invece, la Norvegia, la Svezia e altri Stati marittimamente poco potenti patrocinarono questa trasformazione, finchè si venne nel 1907 alla stipulazione d'una Convenzione che sanciva la conver=

sione delle navi mercantili in navi da guerra fatta prima o nel corso della guerra, disciplinandola però in modo da offrire garanzie che le navi così trasformate non avrebbero compiuto la guerra corsara e piratica ma avrebbero contribuito unicamente alla vittoria del proprio paese.

Perchè si abbia tale garanzia l'art. 1 della Convenzione dispone che le navi mercantili trasformate in navi da guerra non possono godere dei diritti inerenti a questo titolo se non sono poste sotto l'autorità diretta, il controllo immediato e la responsabilità della Potenza di cui portano la bandiera. Esse dovranno pure (art. 2 e 3) portare i segni esteriori distintivi delle navi da guerra del loro Stato - quali la bandiera nazionale, - che in quasi tutte le nazioni è diversa per le navi mercantili e le navi militari, e le bandiere speciali dei comandanti - ed essere comandate da ufficiali al servizio dello Stato, il cui nome deve figurare sulla lista degli uf-

ficiali della flotta militare. Non v'è obbligo di sostituire l'equipaggio della nave, ma esso dev'essere militarizzato arruolandolo e sottoponendolo alla disciplina militare (art. 4); la nave nelle sue operazioni deve poi conformarsi alle leggi e ai costumi della guerra (art. 5). Il belligerante che trasforma una nave mercantile in nave da guerra deve informarne i neutri menzionando l'avvenuta trasformazione nelle navi della sua flotta militare (art. 6).

Dalle suddette disposizioni si può ricavare una importante conseguenza anche nei rapporti fra Stati belligeranti e Stati neutrali. Poichè, data la possibilità che le navi mercantili sieno legittimamente trasformate in navi da guerra, i neutrali verrebbero a favorire quel belligerante al quale vendessero navi suscettibili di essere così trasformate nel corso della guerra.

Molto importante andò diventando nelle ostilità marittime la guerra sottomarina compiuta, sia col mezzo di navi sommergibili, sia col mezzo di mine subacquee mobili o ancorate o legate alla costa e in tal caso esplodenti automaticamente o fatte scoppiare mediante l'elettricità al momento opportuno. Queste mine, specialmente se erranti o staccate dai loro ancoraggi, possono costituire un serio pericolo per la navigazione neutrale e per gli Stati belligeranti stessi dopo il trattato di pace. Così, dopo la pace russo-giapponese, un grande piroscafo mercantile e un grande incrociatore giapponese furono distrutti dallo scoppio di mine disseminate durante la guerra. Per queste considerazioni e per il principio, oggi vigente nel diritto internazionale, che la guerra deve riuscire il meno possibile dannosa ai non combattenti, si vide la necessità di regolare la que=

stione delle mine automatiche di contatto con una Convenzione che è la VIII Convenzione dell'Aja del 1907. E questa fu l'unica questione della guerra sottomarina che sia stata convenzionalmente regolata dagli Stati.

L'articolo 1 dispone: «È vietato:

1. collocare mine automatiche di contatto non assicurate con gomene, a meno che non sieno costruite in modo da diventare inoffensive al massimo un'ora dopo che chi le ha collocate ne avrà perduto il controllo;
2. collocare mine automatiche di contatto legate con gomene che non diventino inoffensive quando abbiano rotto i loro ancoraggi;
3. impiegare torpedini che non diventano inoffensive quando abbiano mancato al loro scopo.»

È inoltre proibito - art. 2 - « di porre mine automatiche di contatto davan-

ti alle coste e ai porti dell'avversario, al solo scopo di impedire la navigazione delle navi mercantili ». Le Potenze belligeranti che abbiano deposto mine nelle acque proprie o nemiche, come pure le Potenze neutrali che minino le acque vicine alle loro coste devono - art. 3 e 4 - segnalare i limiti delle zone pericolose mediante un avviso alla navigazione, che dovrà altresì esser comunicato ai governi per la via diplomatica. Finita la guerra ogni Stato dovrà provvedere a liberare il mare dalle mine deposte durante il corso delle ostilità.

Nulla di quanto si riferisce alla guerra dei sottomarini e all'affondamento da essi compiuto di navi da guerra e anche di navi mercantili nemiche fu preso in esame dalla Conferenza dell'Aja. Tanto è vero che, per quanto il siluramento e la distruzione di navi mercantili sia riprovevole come cosa contraria alla lealtà della guerra, gli Stati a

cui appartengano le navi silurate per affermare che il nemico ha agito contro le norme del diritto internazionale non possono dire che esso ha violato il diritto di servirsi di sottomarini per l'affondamento delle navi da guerra o di commercio, ma devono trovare una indiretta inibizione a tali siluramenti nella presenza a bordo delle navi di merci neutrali che il nemico non può mai confiscare nè distruggere o di cittadini neutrali che non possono mai venir fatti prigionieri di guerra e la cui vita deve esser rispettata. È soltanto allora il siluramento apparirà illegittimo anche dal punto di vista del diritto positivo. Ma della questione dei sottomarini tratteremo altrove più diffusamente.

Già dicemmo che alcune norme per il bombardamento nella guerra terrestre sancite dagli art. 27 e 28 del Regolamento dell'Aja sono applicabili

anche alla guerra marittima. Ma esiste per essa a tal proposito una Convenzione speciale che è la IX del 1907, concernente il bombardamento con forze navali in tempo di guerra, la quale è in gran parte basata sulle regole già stabilite per il diritto di guerra terrestre.

L'art. 1 dice: « È proibito di attaccare con forze navali porti, città, villaggi, abitazioni o edifici che non sieno difesi. - Una località non può essere bombardata per il solo fatto che davanti al suo posto si trovino deposte mine sottomarine automatiche di contatto ».

Nemmeno per punizione o per rappresaglia si può dunque bombardare un porto indifeso. Ma perchè un porto debba considerarsi tale è necessario - art. 2 - che non vi sieno opere, stabilimenti, depositi o istallazioni militari e che non vi si trovino navi da guerra. In questi casi il comandante della flotta nemica può compiere il bom=

bardamento dopo aver fissato un certo termine di tempo per il suo inizio e anche immediatamente se le necessità della guerra lo esigono. Il bombardamento anche dei porti indifesi è lecito - art. 3 - quando le autorità locali si sieno rifiutate di ottemperare all'intimazione di fornire alla flotta nemica gli approvvigionamenti che le sono necessari e che essa è pronta a pagare, in contanti o, se ciò non è possibile, mediante buoni. È però vietato - art. 4 - il bombardamento di luoghi indifesi per il non pagamento da parte loro delle contribuzioni in danaro. Gli articoli 5, 6, 7, coi quali si chiude la parte essenziale della Convenzione, sanciscono il rispetto nel bombardamento marittimo ai luoghi dedicati al culto, alle scienze, alle arti, alla beneficenza ecc., l'obbligo degli abitanti di munirli di speciali segni di salvaguardia, il preavviso del bombardamento - se possibile - alle autorità locali e l'assoluta proibizione del saccheggio dei luoghi conquistati; disposizioni analoghe,

come si vede, a quelle per il bombardamento e il saccheggio nella guerra terrestre contenente negli art. 27, 26 e 28 del Regolamento dell'Aja.(*)

I prigionieri di guerra
Norme sviluppatesi nella pratica del loro trattamento

L'argomento che stiamo ora iniziando è stato storicamente trattato da molti autori con quell'artificiosità di simmetria, con cui ordinariamente si trattano le questioni affidate alla sociologia. Partendo dallo studio dei fatti e dall'esame comparato dei

---

(*) Nell'ordine naturale della nostra trattazione dovremmo ora parlare del blocco. Ma siccome esso esercita la sua maggiore influenza sul commercio neutrale, ne parleremo a proposito della neutralità e cioè nella V^a sezione di questa parte.

vari popoli si dimostra falsa l'affermazio=ne che nella società umana vi sia stata nel trattamento dei prigionieri di guerra una progressione continua, per cui dal loro primitivo sterminio si sarebbe gradual=mente giunti a un rispetto sempre maggio=re della loro vita e della loro personalità.

Ridurre in ischiavitù i prigio=nieri fatti al nemico rappresentò un pri=mo progresso nel loro trattamento, poiché con ciò essi vennero sottratti alla sorte che prima li aspettava di essere uccisi e servi=re di pasto, presso taluni popoli antropofa=gi, ai vincitori. E parlando di prigionieri fatti al nemico da questi popoli primiti=vi, dato il carattere della guerra antica di lotta che investe completamente i rappor=ti delle due popolazioni, non si deve pen=sare soltanto ai prigionieri fatti tra i sol=dati dell'esercito nemico, ma a tutte le per=sone catturate tra la popolazione nemica. Sicché se un popolo riusciva a schiacciare completamente il popolo avversario, tutti

i componenti di questo erano fatti schiavi. In uno stadio successivo dell'incivilimento umano la schiavitù dei prigionieri di guerra non è più completa ed assoluta, nel senso che, si considerino come cose tali da poter essere liberamente scambiate, ma soltanto sono costretti a restare presso il popolo nemico in condizione inferiore, sia che esso li trasporti nel proprio territorio, sia che si stabilisca nel territorio conquistato. Questi schiavi che non appartengono a singoli padroni, ma che si possono considerare soggetti al predominio generico del popolo vincitore o conquistatore e che conservano spesso il diritto di dimorare nel proprio territorio accanto ad esso che vi si è insediato, a lungo andare vengono a costituire una casta inferiore della popolazione. È così che si formò presso gli spartani la casta degli iloti, abitanti originarî della Laconia asserviti ai dominatori, ed è pure così che ebbero origine le varie caste tuttora esistenti nell'India. In uno stadio ancor più a-

vanzato si arriva a non ridurre più in schiavitù tutta la popolazione nemica, ma soltanto i combattenti e ad ammetterli allo scambio con altri prigionieri o al riscatto mediante danaro. Nell'ultimo stadio infine la prigionia di guerra non è più fonte di schiavitù, ma soltanto priva temporanea= mente l'individuo della libertà personale sino alla fine della guerra. E allora, pri= ma per effetto di stipulazioni sempre più frequentemente introdotte nei trattati di pace, poi per consuetudine divenuta gene= rale e finalmente con la codificazione del= l'Oja, viene sancita la temporaneità del= la prigionia di guerra, come quella che ha per unico scopo di impedire, finché durano le ostilità, che i combattenti nemici cattu= rati abbiano ancora a portare le armi con= tro lo Stato catturante.

Queste enunciazioni hanno, non si può negarlo, una certa parte di verità, ma non si possono accettare in modo as= soluto. Sono vere in quanto effettivamente,

nei vari periodi della storia e nella compa=
razione degli odierni popoli primitivi coi
più progrediti, si riscontrano quei diversi
modi di trattamento dei prigionieri di guer=
ra, ma sono false in quanto le mutazioni
non seguono come altrettanti gradini nel=
la scala della civiltà. Da esplorazioni re=
centemente compiute nell'interno del Bra=
sile si assodò presso quelle popolazioni pri=
mitive l'esistenza di norme relative al=
le cose predate e ai prigionieri di guer=
ra, simili a quelle vigenti presso i popo=
li più progrediti e del concetto della per=
tinenza, sì delle prime, che dei secondi, non
già all'individuo catturante, ma all'in=
tera collettività. Fra i trattati dell'anti=
ca Grecia si trovano stipulazioni aggiun=
te ai trattati di pace, per la restituzione
reciproca dei prigionieri fatta durante la
guerra senza riscatto e indipendentemen=
te dal numero maggiore dei prigionieri
fatti da un belligerante in confronto a
quelli fatti dall'altro. Anche presso i Romani

troviamo garanzie per i prigionieri di guerra che precorrono quelle che comunemente si ritengono caratterizzare uno stadio più avanzato. Così nella condizione dei "dediticii" si ravvisa bensì una condizione di abitanti inferiori, ma non di schiavi che possano essere liberamente venduti. La distinzione nel trattamento dei prigionieri di guerra fra popoli omogenei ed eterogenei, quale oggi si fa tra popoli di civiltà europea e popoli di civiltà non europea, è tutt'altro che recente, ma risale alle distinzioni fra ellenici e non ellenici nell'età antica e fra cristiani e infedeli nel medio evo. Le garanzie circa la prigionia di guerra esistenti nei rapporti fra le antiche città greche non avevano luogo, se non per eccezione, nei rapporti dei greci coi barbari, così, fino all'età moderna, pur essendo la prigionia di guerra normalmente considerata come un temporaneo asservimento al nemico, si trasformava in vera e propria schiavitù nei

rapporti fra gli Stati cristiani e i mussulmani. Si può dire che, fino al secolo XVIII, la schiavitù, come effetto della prigionia di guerra, non fu mai completamente abbandonata ed è notevole il caso di Baiazet I sultano di Costantinopoli, che, condotto prigioniero in Italia rimase in cattività fino alla morte.

La schiavitù dei neri in America, che durò fino ad oltre la metà del secolo XIX, ebbe origine dal concetto della perdita permanente della libertà personale per causa della prigionia di guerra. Al principio delle colonizzazioni spagnuole e portoghesi del nuovo mondo, questo concetto era stato applicato alle popolazioni indigene vinte e il cui territorio era stato conquistato. Quando, in seguito alla propaganda fatta specialmente dal vescovo Las Casas, « il protettore degli indiani » cessò questo barbaro trattamento delle popolazioni dei territori conquistati, si provvide a sosti=

tuire le braccia degli indiani con quelle dei negri africani, comperati dalle tribù nemiche che li avevano fatti prigionieri o catturati e privati della libertà in seguito ad atti di ostilità compiuti verso di loro e poi trasportati in America sulle navi negriere.

Fu soltanto dal 1600 che il concetto della schiavitù di guerra venne scomparendo anche nei rapporti coi popoli infedeli, con le clausole, che si cominciarono a introdurre nei trattati di pace, relative alla restituzione e allo scambio dei prigionieri fatti durante la guerra. Ma il riconoscimento della temporaneità della prigionia di guerra indipendentemente dai criteri di affinità o di eterogeneità fra i belligeranti, entra nella consuetudine e nella pratica universale nel secolo XIX° e trova alla fine di esso e al principio del XX° la propria codificazione nelle Conferenze dell'Aja. Già antecedentemente al secolo XIX l'uso di restituire alla fine della

guerra i prigionieri reciprocamente fatti si praticava, specialmente nei rapporti fra gli Stati europei, ma soltanto per via di esplicite pattuizioni facenti parte — come dicemmo — dei trattati di pace. Soltanto nel secolo XIX si affermò il principio della liberazione "ipso iure" dei prigionieri di guerra alla fine delle ostilità, cessando allora la ragione della loro prigionia, ch'era quella di impedirli dal partecipare nuovamente alla lotta contro lo Stato che li aveva catturati.

*

* *

Quattro sono le norme fondamentali che vennero prevalendo nella pratica odierna degli Stati circa i prigionieri di guerra e che furono sancite dalla codificazione dell'Aja:

1.ª divieto di negar quartiere al nemico che cessa di combattere;

2.ª non perdita della libertà, ma sospensione per la durata della guerra;

3ª. carattere non punitivo della prigionia e non obbligo al prigioniero di portare le armi contro il proprio Stato;

4ª. tutela della personalità giuridica del prigioniero.

Di queste norme dovremo occuparci partitamente, prima di passare a parlare della loro codificazione e della loro pratica nella guerra contemporanea.

È principio ormai affermato dalla civiltà contemporanea l'obbligo di non uccidere i nemici che si arrendono o che cessano di resistere e di ammetterli alla salvezza personale facendoli prigionieri di guerra. Anticamente si riteneva che i belligeranti avessero un diritto illimitato di lotta e che quindi potessero anche praticare la regola di non far quartiere cioè di non fare nessun prigioniero e di uccidere se potevano, tutti i loro avversari. Lo sterminio dei vinti era normale in tali lotte e la resa d'una fortezza a condizione, anzichè a discrezione, aveva un'impor-

tanza assai maggiore di quello che non abbia oggi perchè dava ai difensori il diritto di aver salva la vita, invece di essere passati per le armi. In uno stadio più progredito di civiltà l'uccisione di coloro che si arrendevano cessò di esser normale e andò prevalendo il concetto del rispetto al nemico che cessa di combattere, ma, per il carattere più o meno assoluto di questa regola, furono ancora divise nel corso del secolo XIX le opinioni degli scrittori. V'era infatti chi asseriva la legittimità dell'uccisione dei nemici che vogliono arrendersi, quando il vincitore vi è costretto da necessità militari, da difficoltà di trasporto, da impossibilità di custodia, di scorta, ecc. Finalmente però si venne al riconoscimento pieno ed assoluto della suddetta regola e tale la sancì il Regolamento dell'Aja.

Il diritto di guerra moderno si mostra altresì più liberale per quanto si riferisce al trattamento, al vitto, all'al-

loggio, allo stipendio dei prigionieri di guerra e all'impossibilità di costringerli a prestare in certi casi l'opera loro a favore dello Stato catturante. Il prigioniero di guerra si ritiene oggi quasi un deposito e una garanzia nelle mani dello Stato catturante e quindi deve differenziarsi dai prigionieri comuni non solo per il concetto giuridico della sua prigionia, ma anche per il trattamento a cui è sottoposto, il quale non deve corrispondere a una punizione e a una sofferenza, ma soltanto al fine di impedirgli - come dicemmo - di riprendere le armi a favore del suo paese. I prigionieri fatti al nemico non possono quindi esser passibili di alcuna privazione dei loro diritti, che non sia strettamente necessaria per impedir loro la fuga e il ritorno in patria. Essi vengono normalmente acquartierati come militari in campi speciali o in fortezze, dove ricevono, per il vitto, lo stipendio, l'alloggio ecc. un trattamento pari al proprio grado, tra=

tamento che è il minore fra quello che avrebbero nel proprio paese e quello che hanno i soldati e gli ufficiali dello Stato catturante. Questo trattamento che venne sancito dal Regolamento dell'Aja era già stato fatto nel '70 dalla Francia ai prussiani caduti suoi prigionieri.

Lo Stato catturante può adibire, mediante compenso, i prigionieri di guerra a lavori edilizi, agricoli, meccanici ecc. Ma una regola, che, prima di esser codificata all'Aja, era già intuitiva, è quella che vieta allo Stato catturante di servirsi di prigionieri nemici, anche retribuendoli, in lavori a scopo militare. È sleale costringere i prigionieri nemici, come pure i sudditi del territorio nemico occupato ad agire contro il proprio Stato. Flagrante violazione di questa norma commise Federico II° quando nella guerra contro Maria Teresa incorporò abitanti della Slesia nelle proprie truppe. Ma non solo il costringere i nemici a combattere nelle

proprie file è sleale; pure sleale è il far-
li lavorare, anche lontani dalla linea
del fuoco, ad opere di fortificazione, alla
preparazione di munizioni, di fucili, di
cannoniere.

Dal carattere della prigionia di guerra deriva pure la sua immediata cessazione alla fine delle ostilità. Tuttavia si ebbero spesso esempi di liberazioni di prigionieri di guerra compiute anche prima di questo termine mediante il riscatto, lo scambio o la messa in libertà s. parola d'onore. Il riscatto però finì c. lo scomparire dalla pratica dei popoli civili, tanto è inerente al concetto di schiavitù, che ora più non riconosce alla prigionia di guerra. Restarono lo scambio e la liberazione, su parola d'onore di non combattere più nel corso della guerra. Negli scambi vige, per gli uomini di truppa e anche per gli ufficiali secondari, il sistema della "testa per testa"; gli ufficiali più elevati non sono ammessi

ad essere scambiati considerandosi inestimabile il loro valore intellettuale. La messa in libertà su parola d'uso e non si applica invece per gli uomini di truppa, ma soltanto per gli ufficiali, poichè si ritiene che i soldati, ordinariamente obbligati al servizio militare, non abbiano attitudine a dar valida parola di non combattere più. La liberazione mediante scambio si distingue dalla messa in libertà su parola anche perchè, nel primo caso, esiste un accordo fra i due governi e la volontà dei liberati non si manifesta, e, nel secondo, è il prigioniero stesso che ottiene la libertà accettando la proposta fattagli dallo Stato che lo detiene. Ne deriva una diversità per le sanzioni comminate ag.. scambiati o ai messi in libertà su parola quando sieno stati ripresi dal nemico con le armi alla mano. I prigionieri scambiati

che sono stati posti in libertà senza condizioni, come pure i prigionieri fuggiti, non possono, se ripresi, venir sottoposti ad alcuna punizione; tutt'al più a questi ultimi potrà essere aumentata la sorveglianza. Ma coloro che hanno dato la parola d'onore di non combattere più e poi non la rispettano, sono squalificati presso il nemico, che, se arriva a catturarli nuovamente, può sottoporli alla legge marziale e passarli per le armi. Essi infatti non erano stati costretti ad accettare la proposta di metterli in libertà su parola e, non sentendosi capaci di restare inoperosi a libertà ottenuta, avrebbero potuto non accettarla anziché acconsentire alla proposta per poi macchiare il proprio onore mancando alla parola data.

Nella prigionia di guerra la libertà dell'individuo, come sappiamo, non finisce, ma viene soltanto sospesa; la sua personalità invece non è neppure sospesa. Anche ciò è conseguenza del caratte=

re giuridico oggi riconosciuto alla prigionia di guerra. Quando il prigioniero diventava schiavo è naturale che perdesse ogni capacità giuridica. Ammessa ora la semplice sospensione della libertà del prigioniero, gli si riconosce il diritto di compiere validamente nelle forme legali gli atti giuridici (matrimonio, testamento, ecc.) e si provvede a che egli possa mantenere rapporti epistolari con la sua famiglia.

I prigionieri di guerra secondo il diritto codificato e la pratica degli attuali belligeranti

---

Dopo aver sviluppato il complesso dei principii che si vennero affermando circa la condizione e il trattamento dei prigionieri di guerra, dobbiamo commentare le disposizioni sancite dal Regolamento dell'Aja confrontandole con le applicazioni avvenute nel corso della guerra attuale.

« Dei prigionieri di guerra » tratta il 2° capitolo del Regolamento (art. 4 - 20). Quali sieno le persone suscettibili di prigionia di guerra già sappiamo dagli art. 1, 2 e 3 del Regolamento che definiscono i legittimi belligeranti (esercito nazionale, corpi volontari che rispondano alle condizioni volute, leva in massa della popolazione che rispetti le leggi di guerra) e assimilano ai combattenti anche i non combattenti posti al seguito dell'armata o addetti ai servizi sussidiari. Questa assimilazione, agli effetti della prigionia di guerra, è più oltre affermata anche dall'art. 13 del Regolamento che suona così: « Le persone che seguono un esercito senza farne parte integrante, quali i corrispondenti e gli informatori dei giornali, i vivandieri, i fornitori, che cadono in potere del nemico e che questi ritenga utile di trattenere, hanno diritto al trattamento dei prigionieri di guerra a condizione che sieno provviste di una legittimazione dell'autorità militare dell'esercito che esse accom-

pagnano. »

Tutte le suddette categorie di persone sono quelle che possono e devono, se catturate, esser trattate come prigionieri di guerra. Ma nella pratica sviluppatasi durante la presente guerra si procedette anche all'internamento della popolazione civile nemica dimorante nel territorio dello Stato belligerante. Per l'equipollenza del motivo dell'internamento e per l'assimilazione agli armati del loro Stato gli internati civili hanno il vero trattamento di prigionieri di guerra. Per questo internamento, anche dei non militari oltreché per le gigantesche proporzioni della lotta attuale si può dire che, mai la prigionia di guerra ebbe uno sviluppo così grande, come oggi. Al principio del 1915 si facevano già ascendere a 604.000 i prigionieri tedeschi e austriaci fatti dagli Alleati e a 575.000 i prigionieri degli Stati dell'Intesa nelle mani degli Imperi centrali. Nell'aprile dello stesso anno crebbero ad oltre 800.000 i prigionieri degli

Stati alleati, dei quali - si calcola - : 242.000 francesi, 510.000 russi, 40.000 belgi e 21.000 inglesi. Alla fine dell'anno il numero dei prigionieri russi nelle mani degli austriaci e specialmente dei tedeschi era ancora considerevolmente aumentato, e si calcola che l'originaria cifra complessiva dei prigionieri fatti all'Intesa fosse già più che raddoppiata. Di fronte a tali cifre per cui in un grande paese come la Germania la popolazione veniva accresciuta di più d'un settantesimo, il problema del trattamento dei prigionieri di guerra assume una grandissima importanza, per la maggior difficoltà di trattarli bene e di tenerli al sicuro. Del <u>trattamento dei prigionieri di guerra</u> parlano specialmente gli articoli: 4, 5, 7 e 17 del Regolamento.

L'<u>art. 4</u> sancisce i principi che stanno alla base del diritto moderno circa la prigionia di guerra. « I prigionieri di guerra - esso dice - sono in potere del Governo nemico, ma non degli individui o dei cor-

pi che li hanno catturati. - Essi devono esser trattati con umanità. - Tutto ciò che appartiene loro personalmente, ad eccezione delle armi, dei cavalli e delle carte militari resta in loro proprietà. » Quindi i libri, il danaro, le vesti e gli altri oggetti dei prigionieri di carattere non militare, non potranno esser loro tolti, se non per custodirli e restituirli poi alla fine della prigionia. Una interessante questione sorse a tal proposito nella nostra guerra per alcuni cannocchiali di precisione di cui erano muniti taluni degli ufficiali austriaci catturati dalle nostre truppe. Dovevano essi esser considerati alla stessa stregua delle armi e delle munizioni, oppure si dovevano ascrivere alla categoria degli oggetti non militari appartenenti al prigioniero? Il nostro Comando preferì attenersi a questa seconda via e soltanto requisì i cannocchiali necessari per le sue truppe mediante compenso valendosi della facoltà di requisizione che ha anche verso

i nazionali e che a maggior ragione può avere sui prigionieri di guerra. Chè se il prigioniero avesse dichiarato lo strumento proprietà dello Stato austriaco, il governo italiano avrebbe potuto prenderlo senza alcun compenso quale preda bellica.

L'art. 5 spiega in che consiste il trattamento dei prigionieri di guerra. « I prigionieri di guerra - esso dispone - possono essere assoggettati all'internamento in una città, fortezza, campo o località qualsiasi, con l'obbligo di non allontanarsene al di là di certi limiti stabiliti; ma non possono essere rinchiusi, se non per misura di sicurezza indispensabile e soltanto finché perdurano le circostanze che hanno reso necessario questo provvedimento. » Siccome la prigionia di guerra non è una pena, il prigioniero dev'essere soltanto custodito nei limiti strettamente necessari ad impedirgli la fuga, ma questa custodia non può assumere la forma d'un vero imprigionamento che rechi

dolorose conseguenze al detenuto. I prigionieri di guerra, come dispone l'art. 8, sono soggetti alle stesse leggi, regolamenti e ordinanze che sono in vigore nell'esercito dello Stato catturante e, mentre i loro atti d'insubordinazione possono essere puniti con le pene più severe, essi non saranno passibili che d'una punizione disciplinare se fuggiti e ripresi prima d'aver raggiunto il proprio paese o di aver abbandonato il territorio occupato del nemico e nessuna pena, neppure disciplinare, potrà colpirli se, riusciti a raggiungere il loro esercito, sieno nuovamente fatti prigionieri nelle sue file. Resta però la possibilità di misure severe verso i prigionieri che avevano data parola di non fuggire e non la mantennero.

Nella guerra attuale il trattamento dei prigionieri di guerra fu riconosciuto umano da tutti gli Stati. Non

mancarono, è vero, lagnanze e proteste e gli Stati interessati cercarono di ingrandire le cose, ma da quanto risultò dai documenti diplomatici e dalle inchieste fatte dagli ambasciatori spagnuoli e degli Stati Uniti, dai membri dell'Istituto Carnegie, dal Comitato nazionale inglese, ecc., risultò il buon trattamento generalmente fatto in tutti gli Stati ai prigionieri di guerra e, se atti di rigore furono compiuti, essi derivarono soltanto dall'applicazione delle norme disciplinari consentite dall'articolo 8 del Regolamento dell'Aja. L'Italia in questo argomento - come in tutto ciò che si riferisce all'umanità verso gli stranieri - seppe primeggiare fra gli altri belligeranti e l'Austria riconobbe il buon trattamento fatto ai suoi soldati prigionieri nel nostro Stato.

<u>Misure rigorose</u> furono talvolta prese verso i prigionieri di guerra per atto di rappresaglia. Così quando al principio del 1915 l'Inghilterra fece i primi

prigionieri fra gli ufficiali e i marinai dei sommergibili tedeschi, ritenendo la nuova forma di guerra adottata dalla Germania, un brigantaggio, li incarcerò come delinquenti comuni e non volle trattarli come prigionieri di guerra. Invero con ciò l'Inghilterra non teneva conto che i prigionieri fatti a bordo dei sommergibili nemici erano militari obbligati dalla disciplina militare ad agire secondo gli ordini ricevuti, e che, imprigionandoli, veniva a punirli per non essersi ribellati a quegli ordini; il che eccedeva i limiti del diritto di guerra. Il governo germanico protestò col mezzo dell'ambasciatore americano a Londra e domandò che anche l'equipaggio dei sommergibili avesse il trattamento normale. Avendo l'Inghilterra risposto sfavorevolmente, il governo tedesco ordinò che fossero tolti dai suoi campi di concentrazione 39 ufficiali inglesi — a trentanove ammontavano infatti i marinai e gli ufficiali dei

sommergibili tedeschi fatti prigionieri - e li fece rinchiudere nella fortezza di Magdeburgo, dove furono sottoposti a un trattamento analogo a quello fatto dall'Inghilterra agli equipaggi dei sottomarini germanici. Quando finalmente il governo inglese si decise a trattare allo stesso modo tutti i prigionieri tedeschi, cessò in Germania il trattamento differenziale dei trentanove inglesi imprigionati per rappresaglia e si ritornò alla normale applicazione dell'art. 5 del Regolamento.

Poco dopo questo fatto altri scambi di rappresaglie circa il trattamento dei prigionieri di guerra si ebbero tra la Francia e la Germania. Alla rappresaglia ricorse la Germania per protestare contro le condanne dei consigli di guerra francesi ai prigionieri tedeschi colpevoli di reati comuni, non perchè il governo francese non potesse punirli di tali reati, ma perchè spesso si trattava di atti commessi contro la proprietà o le persone del ter-

ritorio francese prima della prigionia di guerra e unicamente desunti dai diari di questi prigionieri o dalle accuse non sempre attendibili delle popolazioni danneggiate. Ritenendo dunque il reato avvenuto fuori della giurisdizione delle autorità francesi e la condanna pronunciata su prove incerte, il governo tedesco scelse 5000 prigionieri francesi appartenenti a professioni liberali e li assoggettò a un regime dei più rigorosi. In modo molto meno giustificato agì la Germania quando per protestare contro il trattamento giudicato insufficiente dei prigionieri tedeschi in Africa al Dahomey tolse un egual numero di prigionieri francesi dai campi di concentrazione e li mandò nei luoghi paludosi e malsani dello Schleswig - Holstein. Per quanto si riferisce alla nostra guerra, tali atti di rappresaglia non ci furono, perchè l'Italia fu sempre aliena da ogni maltrattamento dei suoi prigionieri e ottenne in ciò il riconoscimento dello stesso avversario.

« Il Governo presso il quale si trovano i prigionieri di guerra - dispone l'<u>art. 7</u> - ha l'obbligo del loro mantenimento. In mancanza di un accordo speciale tra i belligeranti, i prigionieri di guerra saranno trattati, quanto al vitto, all'alloggio e al vestimento, nello stesso modo delle truppe del Governo che li aveva catturati » Tale assimilazione avviene pure per la paga degli ufficiali. « Gli ufficiali prigionieri - dice infatti l'<u>art. 17</u> - riceveranno lo stipendio al quale hanno diritto gli ufficiali di pari grado del paese nel quale sono trattenuti, salvo rimborso a carico del loro governo ». È notevole ricordare a questo proposito, che anche la somma pagata dalla Russia alla fine della guerra col Giappone fu versata a titolo d'indennità per il mantenimento dei prigionieri russi in Giappone.

« Lo Stato può impiegare - dice l'<u>art 6</u> - i prigionieri di guerra come lavoratori, secondo il loro grado e le loro atti-

tudini ad eccezione degli ufficiali. I lavori non saranno eccessivi e non avranno rapporto con le operazioni di guerra. - I prigionieri possono essere autorizzati a lavorare per conto di amministrazione pubbliche o di particolari o per proprio conto. - I lavori fatti per lo Stato sono pagati in base alle tariffe vigenti per i militari dell'esercito nazionale che eseguiscono gli stessi lavori, o, in mancanza di esse, secondo una tariffa proporzionata ai lavori eseguiti. - Quando i lavori sono fatti per conto di altre amministrazioni pubbliche o di particolari, le condizioni ne sono regolate d'accordo con l'autorità militare. - Il salario dei prigionieri contribuirà a render migliore la loro condizione, e il sopravanzo sarà loro versato al momento della liberazione, detratte le spese di mantenimento ». Prigionieri di guerra furono adoperati da tutti gli attuali belligeranti, sopratutto in lavori agricoli, stradali, consorziali, idraulici

ecc. Gravi violazioni del diritto di far partecipare i prigionieri a lavori o ad operazioni militari furono compiute specialmente dagli Imperi centrali e, anche recentemente, dall'Austria sul fronte italiano, con gli inquadramenti nelle proprie file di prigionieri russi, taluni dei quali furono poi fatti prigionieri dalle truppe nostre.

*

*   *

Una delle caratteristiche della prigionia di guerra moderna è che il prigioniero non è più totalmente segregato dal proprio paese ma continua a mantenersi in rapporto con esso. Perché ciò possa avvenire è necessaria anzitutto la sua identificazione mediante dichiarazione delle proprie generalità.

« Ogni prigioniero di guerra - dispone l'art. 9 del Regolamento - è tenuto a dichiarare, se è interrogato a questo proposito, i suoi nomi e il suo grado, e nel caso in cui esso contravvenisse a questa regola,

si esporrebbe ad una restrizione dei vantaggi accordati ai prigionieri di guerra della sua categoria ». Dice l'articolo: « se è interrogato a questo proposito », ma al diritto di guerra importa che i prigionieri sieno sempre interrogati sul loro nome e sul loro grado e che i risultati sieno comunicati allo Stato a cui essi appartengono col tramite degli Stati neutrali. Sono queste informazioni di grande importanza perchè consentono di provvedere alle dichiarazioni di morte, alle aperture di eredità ecc., mentre se nulla si sapesse degli scomparsi in guerra la vita giuridica ed economica ne sarebbe gravemente imbarazzata o si renderebbero necessarie leggi speciali - come avvenne in Italia al tempo della guerra con l'Abissinia - per la dichiarazione di morte dei dispersi.

La dichiarazione delle generalità del prigioniero serve altresì perchè lo

Stato che lo custodisce sappia come trattar=lo e custodirlo. Se il prigioniero desse false informazioni sulla sua personalità, ciò con=traddirebbe all'obbligo della buona fede ma anche alla sicurezza dei rapporti fra pri=gionieri e Stato catturante. Se un ufficiale adibito a un servizio tecnico di grande im=portanza si dichiarasse appartenente a un corpo combattente per render possibile un e=ventuale scambio con prigionieri fatti dal suo Stato o se un militare fingesse di avere un grado superiore a quello posseduto in realtà per godere d'un miglior trattamento compirebbe un atto passibile di punizione disciplinare.

Stabilito l'obbligo per l'identifi=cazione dei prigionieri di guerra; perchè i rapporti fra gli Stati belligeranti a loro ri=guardo e i rapporti fra di essi e le loro fa=miglie sieno facilitati ecco quanto dispone l'art. 14: « È istituito, dall'inizio delle osti=lità, in ciascuno degli Stati belligeranti, e, se ne è il caso, nei paesi neutrali che a=

verranno accolto nel loro territorio dei belligeranti, un <u>ufficio di informazioni</u> sui prigionieri di guerra. Questo ufficio, incaricato di rispondere a tutte le domande che li riguardano, riceve dai vari servizi competenti tutte le indicazioni relative agli internamenti e ai trasferimenti, alle liberazioni su parola, agli scambi, alle evasioni, all'ingresso negli ospedali, alle morti, come pure alle altre informazioni necessarie per compilare e tenere a giorno una cedola individuale per ogni prigioniero di guerra. L'ufficio dovrà segnare su queste cedole il numero di matricola, i nomi e prenomi, l'età, il luogo di nascita, il grado, il corpo di truppa, le ferite, la data e il luogo della cattura, dell'internamento, delle ferite, della morte e ogni altra osservazione speciale. Le cedole individuali saranno consegnate al Governo dell'altro belligerante dopo la conclusione della pace. — L'ufficio di informazioni è del pari incaricato di raccogliere e di riunire tutti gli oggetti di uso personale,

valori, lettere, ecc., che saranno trovati sui campi di battaglia, o abbandonati dai prigionieri messi in libertà su parola, scambiati, evasi, o morti negli ospedali e nelle ambulanze, e di trasmetterli agli interessati ».

Oltre a questi uffici d'informazioni appartenenti generalmente all'amministrazione militare dello Stato e sussidiari di essa, si esplica l'operosità delle società private, quali la <u>Croce Rossa</u> e i vari <u>uffici di notizie</u> che si formano nei paesi belligeranti sotto la tutela e il controllo dei rispettivi governi. Esistono poi nei vari Stati belligeranti le <u>società di soccorso</u>. Di esse così parla l'<u>art. 15</u>: « Le società di soccorso per i prigionieri di guerra, regolarmente costituite secondo le leggi del proprio paese, e aventi per iscopo di servire da intermediarie dell'azione caritatevole, avranno da parte dei belligeranti, per loro e per i loro agenti debitamente accreditati, ogni facilitazione, nei limiti imposti

dalle necessità militari e dalle norme amministrative, per compiere efficacemente la loro opera umanitaria. I delegati di queste società potranno essere ammessi a distribuire soccorsi nei depositi d'internamento e nei luoghi di sosta dei prigionieri rimpatriati, mercé un permesso personale rilasciato dall'autorità militare e prendendo l'impegno scritto di sottomettersi a tutti i provvedimenti d'ordine e di polizia che essa fosse per prescrivere ». Così com'è formulato, l'articolo non fa divieto ai delegati di queste società anche se appartenenti a Stati belligeranti di essere ammessi a portar soccorsi ai propri connazionali prigionieri nello Stato nemico; ma in realtà nel corso della presente guerra soltanto delegati di paesi neutrali furono ammessi a tale ufficio.

L'art. 16 sancisce alcune norme sussidiarie a quelle relative all'Unione postale internazionale per la rinuncia delle amministrazioni postali, anche in-

medie, ad ogni tassa di porto nei riguardi degli uffici d'informazione e per la franchigia di cui godono pure le lettere, gli assegni, gli invii di danaro, i pacchi postali destinati ai prigionieri di guerra o da essi spediti. Anche per i doni e i soccorsi in natura spediti ai prigionieri di guerra è stabilita la franchigia da ogni tassa di importazione, di trasporto sulle ferrovie esercitate dallo Stato ecc.

In omaggio alle disposizioni del Regolamento dell'Aia anche in Italia fu istituita con decreto luogotenenziale del 24 giugno 1915 una Commissione per i prigionieri di guerra con l'incarico di fungere da ufficio d'informazioni a sensi dell'art. 14 con sede in Roma in piazza Montecitorio presso il ministero della guerra. Analoga Commissione esiste in Austria per i prigionieri italiani con lo scopo di dare informazioni sul loro conto. Esiste poi in Italia, presso la Croce Rossa, un'altra commissione che ha lo scopo di soccorrere i

malati e feriti che sono prigionieri di guerra. Un comitato istituito presso la Croce Rossa di Ginevra serve come mezzo di tramite per l'invio di danaro e soccorsi ai prigionieri di guerra. Per le informazioni d'urgenza relative ai prigionieri di guerra è stato formato presso la direzione generale dei telegrafi svizzeri un ufficio speciale che ha sede a Berna. Oltre a questi istituti fondati o riconosciuti dai governi esistono istituti sussidiari, quali l'Opera bonomelliana che può adoperarsi ad assumere informazioni su prigionieri di guerra e fare speciali ricerche dopo essersi messa d'accordo col governo e con l'Ufficio della Croce Rossa. Di ricerche relative a prigionieri, a scomparsi ecc. di tutte le parti belligeranti si occupano poi spesso il papa e il re di Spagna.

A salvaguardare l'individualità morale e religiosa e l'attività giuridica del prigioniero di guerra provvedono gli articoli 18 e 19 del Regolamento.

« Ogni libertà - dice l'art. 18 - è lasciata ai prigionieri di guerra nell'esercizio della loro religione, compreso l'intervento alle funzioni del loro culto, alla sola condizione di uniformarsi ai provvedimenti d'ordine e di polizia prescritti dall'autorità militare ». Tali disposizioni furono osservate nella presente guerra essendosi provveduto che in ogni centro di prigionieri di guerra fosse assicurato il libero svolgersi delle pratiche religiose col mezzo di ministri del culto locale o, in loro mancanza, di ministri del culto inviati dal paese dei prigionieri stessi. Così dall'Inghilterra furono mandati in Germania pastori anglicani, così fu provveduto perchè i soldati indiani e mussulmani degli eserciti inglese, francese e ottomano potessero celebrare anche nella prigionia i loro riti tradizionali.

« I testamenti dei prigionieri di guerra - art. 19 - sono ricevuti o compilati nelle stesse condizioni stabilite per i mi-

litari dell'esercito nazionale ». In tal modo si diede una sanzione nel diritto di guerra alla norma "locus regit actus".
La ragione di ciò sta nel fatto che secondo il diritto comune di alcuni Stati - ad es. l'Olanda - è proibito fare testamenti solenni, se non nelle forme volute dalla legge nazionale. Ma con ciò i prigionieri di guerra, impossibilitati per malattie o ferite a compiere un testamento olografo non avrebbero alcun modo di esprimere validamente le loro ultime volontà perchè il testamento solenne fatto nelle forme volute dalle leggi dello Stato in cui si trovano non sarebbe poi riconosciuto nel loro paese. Di qui la necessità che tutti gli Stati si accordassero per riconoscere validi nei riguardi dei prigionieri di guerra i testamenti compiuti nelle forme straniere, anche se ciò non fosse ammesso dal loro diritto comune.

« Si seguiranno del pari - conti-

ma l'art. 19 - le stesse regole per quanto concerne i documenti relativi alle constatazioni delle morti e così pure per il seppellimento dei prigionieri di guerra, tenendo conto del loro grado e del loro rango».

*

* *

In condizione analoga a quella dei prigionieri di guerra si trovano gli internati in territorio neutro in quanto, pur essendo diversa per lo Stato che li detiene la ragione del loro internamento, ne è identica la durata e sono uguali i diritti e gli obblighi dei prigionieri. L'internamento in un paese neutrale può avvenire per due ragioni:

1° perchè un reparto di truppa sfuggendo al nemico si ritiri nel territorio d'uno Stato neutro, dal quale vien tosto disarmato in omaggio ai doveri della neutralità;

2° perchè lo Stato belligerante che ha fatto prigionieri al nemico ne consegni d'accordo con questo un certo numero a uno Stato affidandoli alle sue cure. In ogni caso lo Stato

neutrale ha diritto d'esser indennizzato a guerra finita delle spese subite per il mantenimento degli internati.

Nella guerra franco-prussiana del '70-71 si ebbero internamenti di truppe francesi nei territori del Belgio e della Svizzera dove s'erano rifugiate per sfuggire i prussiani; famosa specialmente la ritirata e l'internamento in Svizzera dei 120000 uomini di Bourbaki. Alla fine della guerra la Francia dovette indennizzare la Svizzera, il Belgio invece nobilmente rinunciò all'indennità. Nella guerra attuale vi furono internamenti di belgi e di inglesi in Olanda dopo la caduta d'Anversa in mano dei tedeschi; in Svizzera oltre ad internamenti sporadici specialmente di aviatori atterrati nel suo territorio si ebbero internamenti dovuti all'invio nel territorio della Confederazione di prigionieri francesi e tedeschi da parte dello Stato catturante per essere curati nei sanatori svizzeri. In seguito ad accordi presi fra il governo svizzero

e i due Stati interessati questi prigionieri mandati a completare la loro cura in territorio elvetico dovranno restare in Svizzera ed esservi custoditi per tutta la durata della guerra, senza potere sino a quel termine essere restituiti nè al loro Stato, nè allo Stato catturante.

Vediamo ora se sia possibile che uno Stato belligerante, indipendentemente da ogni accordo con lo Stato nemico, possa consegnare prigionieri di guerra a uno Stato neutrale. È nota la proposta fatta dalla Russia all' Italia, prima che questa entrasse nel conflitto, di consegnarle i prigionieri austriaci di nazionalità italiana, come è nota la consegna fatta dalla Germania alla Turchia, mentre era ancor neutrale, dei prigionieri mussulmani (algerini, indiani, ecc.) fatti ai franco-inglesi. Ora, per valutare la legittimità di quanto fecero la Russia e la Germania presentando quelle proposte e la Turchia accettandole, dobbiamo pensare che i prigionieri di guerra con-

tinuano ad appartenere di diritto per tutto il corso delle ostilità allo Stato in cui favore militavano e soltanto in via temporanea e di possesso si considerano appartenenti allo Stato catturante. Dato questo, come agirebbe illegittimamente il belligerante che consegnasse ad un neutro prigionieri di guerra, altrettanto - e forse ancor più - agirebbe illegittimamente lo Stato neutro che li ricevesse. L'obbligo e la funzione dello Stato neutrale è quello di internare e di custodire le truppe appartenenti agli eserciti belligeranti che si introducono nel suo territorio (vedi art. 11 della V Convenzione dell'Aja del 1907), ma deve trattarsi di truppe belligeranti che entrano in paese neutro sfuggendo al nemico, mentre qui invece è il belligerante che le ha catturate, il quale, di sua iniziativa, le consegna allo Stato neutrale. Il che è illegittimo, ripetiamo, perchè il rapporto è la pertinenza dei prigionieri di diritto allo Stato a cui appartengono e la custodia loro da parte dello Stato catturante,

il quale può soltanto liberarsene, liberandoli. Quando invece essi sono dati in custodia dallo Stato belligerante a un neutrale, non soltanto il belligerante non adempie alle funzioni che gli deriverebbero dal diritto di guerra, ma anche il neutrale lede in parte i suoi obblighi. Se il belligerante vuol conservare il vantaggio che gli deriva dall'aver tolto al nemico un certo numero di prigionieri deve adossarsi l'onere di custodirli e di mantenerli, se non vuole più quest'onere li lasci liberi. Il neutrale che li accoglie lede gli obblighi della sua neutralità, perchè assumendo su di sè l'onere del loro mantenimento ne libera il belligerante e può così aumentarne la potenzialità combattiva.

Ben diverso è il caso della consegna ad alleati di prigionieri fatti al nemico. Agirono legittimamente la Francia e l'Inghilterra mandando in Serbia i bosniaci fatti prigionieri all'Austria e in Russia i prigionieri austro-tedeschi di razza slava. In questi casi la consegna è legit-

tima perchè, finchè dura la guerra, si vie-
ne a formare tra gli alleati quasi un'uni-
ca personalità collettiva; mentre invece
nei rapporti fra belligeranti e neutrali l'of-
ferta di quelli e l'accettazione di questi so-
no del pari illegittime.

Nel caso poi dei prigionieri au-
striaci di nazionalità italiana offerti dalla
Russia al nostro governo c'era - difficoltà
di trasporto a parte - molto a ridire, tanto
nei riguardi del diritto interno, quanto per
ragioni di convenienza internazionale. Inol-
tre quali prigionieri ci sarebbero stati dati?
Avrebbe il governo russo fatto la scelta de-
gli italiani, avrebbe esso permesso che i
prigionieri si definissero come italiani da
sè stessi, o la scelta sarebbe stata fatta dal
governo italiano che esaminando il luogo di
nascita, la lingua ecc. stabilisse esso stesso
quali prendere? Poichè nel primo caso ci
sarebbe stato il pericolo di ricevere soltanto
gli appartenenti a talune di quelle che
noi consideriamo come nostre terre irre-

dente, e prendendo questi come italiani si sarebbe potuto creare un precedente pericoloso per le nostre future aspirazioni.

*

* *

La liberazione dei prigionieri di guerra può avvenire durante la guerra o al termine di essa. Della liberazione durante la guerra parlano gli articoli 10, 11 e 12 del Regolamento; della liberazione al termine della guerra parla l'art. 20.

Art. 10: « I prigionieri di guerra possono essere messi in libertà sulla parola, se le leggi del loro paese ve li autorizzano, e in tal caso sono obbligati, sotto la garanzia del loro onore personale, a mantenere scrupolosamente, tanto di fronte al proprio Governo, quanto di fronte a quello che li ha fatti prigionieri, gli impegni contratti. - In questo caso il loro Governo è tenuto a non esigere nè accettare da essi alcun servizio contrario alla parola data ».

Art. 11: « Un prigioniero di guer-

ra non può esser costretto ad accettare di esser messo in libertà sulla parola; pari= menti il Governo nemico non è obbligato ad accogliere la domanda del prigioniero che chie= de di esser liberato sulla parola ».

Art. 12: « Qualunque prigioniero di guerra liberato sulla parola e ripreso men= tre porta le armi contro il Governo verso il quale si era impegnato sull'onore o contro gli alleati di esso, perde il diritto al tratta= mento dei prigionieri di guerra e può esse= re tradotto davanti ai tribunali ».

Queste misure di rigore si posso= no applicare anche agli internati in terri= torio neutro che, liberati dallo Stato che l'o= spita sulla parola di non più combattere nel corso della guerra e catturati dal nemi= co mentre portavano nuovamente le ar= mi contro di esso, possono esser da questo passati per le armi. Del pari, l'obbligo dello Stato, i cui prigionieri vennero messi

in libertà sulla parola, di non farli più partecipare alle operazioni, non sussiste soltanto nei rapporti con l'altro Stato belligerante, ma anche con lo Stato neutrale presso il quale fossero stati internati. Notevole esempio di correttezza a tal proposito fu quello offerto dal governo francese in seguito all'evasione dalla Svizzera dell'aviatore Gilbert che il 27 Giugno 1915, durante un raid, in seguito ad una panna al motore, era stato costretto a scendere in territorio svizzero ed internato ad Hospenthal, ove però, su promessa di non fuggire, gli era stato concesso di muoversi liberamente e di andare dove voleva. Il 20 agosto 1915, dopo avere prevenuto per lettera le autorità svizzere di voler riprendere la sua parola, ma quando ancora la lettera non era arrivata, egli fuggì e riuscì a tornare a Parigi provocando le proteste del governo Svizzero che asseriva essere il Gilbert partito mentre era ancora vincolato alla parola data. Ma il 29 dello

stesso mese, proprio mentre stava sperimentando un nuovo biplano e si disponeva a riprendere fra qualche giorno il suo posto alla fronte, il Gilbert ricevette dal ministro della guerra l'ordine di ripartire immediatamente per Losanna e di mettersi a disposizione delle autorità svizzere che lo internarono di nuovo ad Hospenthal dichiarandogli però che d'allora in poi egli sarebbe stato trattato come un ufficiale internato che non abbia dato la sua parola d'onore (*).

Esistono altre due forme - sebbene il Regolamento dell'Aja non ne parli - di liberazione dei prigionieri di guerra nel corso delle ostilità: il riscatto e lo scambio. Già dicemmo essere il riscatto ormai scomparso fra i popoli civili. Resta invece la possibilità dello scambio e se n'eb-

---

(*) Nel corrente mese di maggio (1916), giunge però notizia che il Gilbert è nuovamente riuscito a prendere il volo e che attualmente si trova a Parigi.

bero esempi nella guerra attuale non per i militari validi scambiati capo per capo, ma per gli internati civili, assimilati - come sappiamo - ai prigionieri di guerra ormai impossibilitati per le ferite o le amputazioni subite a combattere e la cui custodia non presentava alcun vantaggio. L'iniziativa di tali scambi dei prigionieri invalidi partì da Benedetto XV che alla metà del giugno 1915 mandò in Svizzera il conte Santucci con l'incarico di promuovere trattative in questo senso fra i vari Stati belligeranti. Un mese dopo infatti i governi francese e tedesco si scambiarono col tramite della Svizzera i primi gruppi di prigionieri invalidi; seguirono poi gli scambi dei prigionieri fra Germania e Inghilterra e fra Germania e Russia. Vale sempre il principio che quando lo scambio è avvenuto il militare scambiato non ha alcun obbligo verso lo Stato che lo ha restituito. Quindi anche se uno degli scambiati come perpetuamente invalidi poi guarisse e fosse ri-

preso dal nemico nelle file del suo esercito non sarebbe passibile di alcuna pena.

Quando i prigionieri di guerra non sieno stati liberati nel corso della campagna, ne vengono « ipso iure » liberati alla fine. Non solo, ma - come dispone l'art. 20 - « dopo la conclusione della pace il rimpatrio dei prigionieri di guerra si farà nel più breve termine possibile ». Non tutti però sono riconsegnati. Quelli che devono scontare pene disciplinari o di reati militari sono quasi sempre amnistiati; ma i condannati per reati comuni restano prigionieri finché non abbiano scontata la loro condanna. Così in Francia nel 1890 si ebbe il ritorno di taluni prigionieri di guerra del '70, che, condannati in Germania per reati comuni, soltanto allora avevano finito di scontarne la pena.

I malati e i feriti
Sviluppo storico delle norme relative al loro trattamento.



Delle misure adottate con le recenti convenzioni circa il trattamento dei malati e dei feriti nella guerra si suol parlare come d'un risultato moderno del progresso umano. Invero ciò che caratterizza l'epoca odierna è l'internazionalizzazione dei soccorsi ai malati o ai feriti, ma l'obbligo morale e religioso di soccorrere il nemico impossibilitato a combattere per malattia o per ferita si affermò già anticamente e informò i costumi umani in ogni epoca progredita della civiltà.

« Hostes, dum vulnerati, fratres » è la massima romana, che Cesare fu accusato di applicare con soverchia mitezza. Nel medio evo, quando tanti regressi si ebbero nel campo del diritto internazionale, anche su questo punto si retrocedette, spe-

cialmente con le Crociate e col carattere religioso che si dava alla guerra contro i mussulmani, per cui i combattenti cristiani si credevano autorizzati a distruggere e a sterminare i loro avversari. Eppure anche allora il sentimento prepotente di umanità si affermò negli eserciti più forte della volontà dei dirigenti e ne abbiamo esempi perpetuati da poemi cavallereschi ove, si riconosce e si loda il valore del nemico e si esalta il rispetto all'avversario ferito.

Fu proprio nel corso del medio evo e appunto nella guerra contro gli infedeli che si organizzò meglio, se non il soccorso internazionale dei malati e dei feriti, almeno il loro soccorso da parte dell'esercito che si metteva in combattimento. Queste prime manifestazioni ebbero forma religiosa e furono allora famosi: la Croce Bianca, l'ordine di s. Giovanni (che diede poi origine all'attuale ordine di Malta), la Croce Nera, i cavalieri Teutonici,

la Croce Verde, i cavalieri di san Lazza=
ro, ecc. Tutti questi ordini, che esplicaro=
no specialmente la loro attività nelle lotte
contro gli infedeli, erano stati organizzati
per recar soccorso ai feriti e ai malati
cristiani, ma esercitavano altresì la lo=
ro opera a favore dei nemici. Anzi si
vuole che la troppa umanità verso i ne=
mici – che cominciò a sorgere quando si
conobbe non essere i mussulmani così fe=
roci quali si credevano – costasse ai Tem=
plari l'estinzione del loro ordine, essendo=
si interpretati i loro atti di umanità e
di fratellanza verso gli infedeli come u=
na degenerazione della loro fede e un av=
vicinamento all'islamismo.

Questa condizione di cose con=
tinuò sino alla fine del secolo XVIII, allorchè,
per uno di quei ritorni che si verificano
sempre, nel campo del costume, del di=
ritto e della morale, nella storia vera –
non già nella storia artificialmente si=
stematica –, al principio dell'età moder=

na, specialmente con le guerre religiose provocate dalla Riforma, si ricadde per il trattamento dei nemici, anche feriti e malati, nell'antica barbarie. Nella guerra dei trent'anni si ebbe una somma di misconoscimenti dei doveri umanitari assai maggiore che non nelle stesse guerre contro i maomettani.

Più o meno bene organizzato e più o meno bene applicabile, secondo lo sviluppo maggiore o minore dei concetti morali, ai combattenti nemici, il soccorso dei malati o dei feriti rimase fino al secolo XIX un servizio privato, o esercitato spontaneamente dagli appartenenti all'esercito, o affidato agli ordini religiosi che vi si prestavano in omaggio ai principi ispiratori delle loro comunità. Un vero servizio medico al seguito delle armate organizzato come servizio di Stato non si ebbe che nelle guerre napoleoniche. Antecedentemente

la limitata efficienza degli eserciti e le minori proporzioni delle battaglie rendevano più facile l'opera di soccorso. Ma quando al tempo di Napoleone scesero in campo grandi masse di truppe e ne furono quindi più importanti e violenti i corpi, si svilupparono i servizi sanitari nei vari eserciti combattenti. E l'organizzazione del servizio sanitario di guerra come servizio di Stato fu uno dei più importanti progressi dell'epoca nostra, che è caratterizzata, com'è noto, dall'avocazione allo Stato e ai suoi organi di tutti i servizi di utilità generale.

Ma ancora, questi servizi sanitari restano organizzati isolatamente nei vari eserciti combattenti senza alcuna cooperazione di carattere internazionale e senza estendersi, per alcun obbligo esplicito, ai malati e ai feriti dell'esercito nemico.

Soltanto nella seconda metà del secolo passato si riconobbe l'insufficienza di

questi servizi e la necessità tecnica e morale di svilupparli e di internazionalizzarli. Prima fu però necessaria l'esperienza delle guerre di Crimea del '54-'56 e d'Italia del 59. Alla guerra di Crimea l'esercito francese, che aveva conservato gli ordinamenti sanitari di Napoleone I°, sviluppati però e migliorati dal nipote, aveva nel corpo di spedizione d'Oriente un ottimo servizio sanitario e potè essere meno travagliato dalle malattie ed avere un buon numero di guarigioni nei feriti. Invece nel corpo di spedizione dell'esercito inglese, che aveva conservato gli ordinamenti sanitari antichi, si ebbe una percentuale di 40 morti per malattia ancor prima dell'arrivo sui campi di battaglia. Degli altri - fra i quali i malati e i feriti stavano in proporzione di 100 a 11 - morì il 39%, che aggiunto al 40% di cui sopra dà un totale di 79%, cifra - come si vede - impressionante. Di fronte alle gravi conseguenze prodotte dalla quasi assoluta mancanza d'un vero

servizio sanitario una signora inglese che avevo fatto gli studi di medicina, miss Florence Nectingal, organizzò un corpo di infermiere e si dovette in gran parte alla sua iniziativa se dopo sei mesi dal suo arrivo in Crimea la mortalità negli ospitali britannici diminuì del 50%. Contemporaneamente in Russia la granduchessa Elena Paulovna organizzava un corpo sanitario con medici e infermiere.

Dopo la battaglia di Crimea si pensò seriamente a sviluppare i servizi sanitari che restavano però sempre organizzazioni nazionali e corpi d'infermeria più che corpi medici. La seconda spinta fu data dalla guerra per l'indipendenza italiana del 1859 e specialmente dalla battaglia di Solferino ricordata, fino alla guerra attuale, come una delle più micidiali battaglie moderne ove le due parti perdettero fra morti, feriti e prigionieri circa 38.000 uomini. In questa battaglia si palesarono gravi insufficienze nel ser-

vizio sanitario e uno svizzero di Ginevra che seguiva, parte come corrispondente, parte come infermiere volontario l'esercito franco-sardo: Enrico Dunant, constatò vari casi di deficiente soccorso ai colpiti, di morti che si sarebbero potute evitare, di mancanze di bende, di medicinali, di mezzi di trasporto ecc. e scrisse le sue impressioni in un libro intitolato: "Un souvenir de Solferino", che ebbe diffusione grandissima e non meno grande influenza. Sono pagine non d'occasione, ma profondamente sentite, sono parole ispirate da un certo sentimento umanitario e non vuote declamazioni retoriche - tanto abusate oggidì - che non hanno alcun altro scopo che quello di illustrare chi le scrive. Perciò restano e passano alla storia come passarono alla storia "Le mie prigioni" documento d'infamia contro l'oppressore più efficace di qualsiasi poema. Col suo libro il Dunant riuscì a scuoteri gli animi con la descrizione degli

orrori da lui veduti sul campo di battaglia e fu suo merito quella propaganda umanitaria da cui doveva uscire la Croce Rossa. Eppure i suoi meriti non lo sottrassero alla miseria che, vecchio, lo indusse a cercare asilo in un ospizio di Ginevra, di dove fu tratto soltanto ottantenne dal premio Carnegie meritatamente assegnatogli

Dal Dunant partì la proposta di un congresso internazionale avente lo scopo di provvedere alla internazionalizzazione e alla neutralizzazione del servizio di soccorso ai malati e ai feriti, facendo diventare i servizi sanitari dei singoli eserciti altrettante sezioni della futura unione. Alla proposta diedero il loro assenso ed incoraggiamento Napoleone III di Francia e Guglielmo I di Prussia che unirono i loro sforzi per promuovere la conferenza, quasi intuissero i vantaggi che ne sarebbero derivati nella guerra che doveva da lì a pochi anni scoppiare fra di loro. Il primo voto di plauso d'un'adunanza internaziona-

le all'iniziativa del Dunant partì dal Congresso di Statistica tenutosi a Berlino nel settembre del 1863, ove si approvarono alcune delle sue proposte circa la neutralizzazione del personale e del materiale sanitario in tempo di guerra. Nell'ottobre successivo si riunì a Ginevra una prima Conferenza per la tutela dei malati e dei feriti, alla quale però presero parte attiva soltanto i rappresentanti di pochi Stati essendosi gli altri limitati ad assistere "ad audiendum„ alla Conferenza. In essa però furono poste le basi della Croce Rossa e si approvarono alcune proposte del Dunant tendenti a far concorrere con i governi l'opera delle associazioni private per il soccorso dei malati e dei feriti in guerra.

Intanto l'opera del Dunant aveva avuto la cooperazione di Gustavo Moynier presidente della società di utilità pubblica di Ginevra e del generale Dufour che fu presidente della prima, come della seconda Conferenza tenutasi pure a Ginevra dal

l'8 al 22 Agosto 1864. Questa, a differenza delle precedenti, riuscì una vera Conferenza diplomatica e si chiuse con l'elaborazione di una Convenzione che venne immediatamente ratificata dai 16 Stati che avevano, col mezzo dei loro delegati, partecipato alla Conferenza ed ottenne l'adesione di quasi tutti gli altri. Sebbene modificata nel 1906, essa resta con le sue disposizioni il fondamento del moderno regime di soccorso ai malati e ai feriti in tempo di guerra.

*

* *

Tre sono i punti fondamentali codificati dalla Convenzione di Ginevra del 1864:

1° - neutralizzazione del personale e del materiale sanitario (art. 1, 2, 3, 4 e 5);

2° - trattamento dei malati e dei feriti da parte del nemico (art. 6);

3° - segni distintivi del materiale e del personale sanitario (art. 7).

Art. 1°: « Le ambulanze e gli ospi-

tali militari saranno riconosciuti neutri, e, come tali, protetti e rispettati dai belligeranti, finché vi si troveranno malati o feriti. – La neutralità cesserebbe se queste ambulanze o questi ospitali fossero guardati da una forza militare ». Ciò si deve intendere nel senso che le ambulanze e gli ospedali perderebbero la loro neutralità se dessero ricovero o pretesto di impune permanenza di truppe armate o combattenti, non già nel senso che non sia permessa una piccola scorta nei limiti strettamente necessari alla difesa. Gli art. 2 e 3 provvedono a neutralizzare anche il personale degli ospitali e delle ambulanze nel senso che i medici, gli infermieri, gli addetti all'amministrazione, ecc. non potranno essere fatti prigionieri di guerra, ma essere lasciati liberi di raggiungere i corpi a cui appartengono o di continuare a prestare la loro opera a pro' dei feriti e dei malati a cui erano addetti. –

L'art. 5 estende queste garanzie agli abitanti del paese che portano soccorso ai feriti e dispensa chi avrà accolto e curato feriti in casa propria dall'obbligo di dare alloggio alle truppe, nonché da quello di partecipare alle contribuzioni di guerra. « Il materiale degli ospitali militari - art. 4 -, restando sottomesso alle leggi della guerra, le persone addette a questi ospitali non potranno, ritirandosi, portar seco che gli oggetti di loro proprietà particolare. - Nelle stesse circostanze invece l'ambulanza conserverà il suo materiale ». Si fa - in altre parole - distinzione tra il materiale dell'ospedale fisso e quello dell'ospedale mobile o, come suol dirsi, da campo. Il primo resta al nemico che ha occupato il territorio, il secondo, se cade in mano del nemico, dev'esser da questo restituito.

Art. 6: « I militari feriti o malati saranno raccolti e curati, a qualunque nazione appartengano. - I comandanti in capo avranno la facoltà di rimettere immedia-

tamente agli avamposti nemici i militari feriti durante il combattimento, quando le cir=costanze lo permetteranno e col consenso delle due parti. – Saranno rinviati al loro paese quelli che, dopo la guarigione, saranno rico=nosciuti incapaci al servizio. – Gli altri po=tranno essere egualmente rinviati alla con=dizione di non riprendere le armi per la du=rata della guerra. – Le evacuazioni, col per=sonale che le dirige, saranno coperte da u=na neutralità assoluta».

<u>Art. 7</u>: « Un vessillo distintivo e uniforme sarà adottato per gli ospitali, le ambulanze e le evacuazioni. Esso dovrà essere, in ogni circostanza, accompagnato dalla bandiera nazionale. – Un bracciale sarà del pari ammesso per il personale neu=tralizzato, ma la distribuzione ne sarà ri=lasciata all'autorità militare. – Il vessil=lo e il bracciale porteranno croce rossa su fon=do bianco ». Il segno distintivo fissato da questo articolo è – come si può rilevare fa=cilmente – lo stemma svizzero (croce bianca

in campo rosso) invertito, scelto appunto in onore della Repubblica svizzera che aveva assunto l'iniziativa della Conferenza. Questa ragione della scelta della croce rossa fu indicata nel protocollo di questa Conferenza (come pure nell'art. 18 della Convenzione del 1906) e ciò allo scopo di togliere ogni scrupolo agli Stati non cristiani. Tuttavia la Turchia preferì adottare la mezza luna rossa in campo bianco, la Persia il sole rosso, il Giappone due sbarre parallele. Ma anche questi - tranne la Turchia -, dato il carattere araldico e tecnico del segno distintivo fissato dalla Convenzione di Ginevra, finirono con l'adottare la croce rossa. E, nonostante alcuni casi di violazione di cui taluni accadero anche nella recente guerra, la croce rossa fu sempre rispettata dai belligeranti.

Il trattamento dei malati e dei feriti nella codificazione e nella pratica attuale.

A completare la Convenzione di Ginevra del 1864 e ad estenderne le norme alla guerra marittima si provvide con una Conferenza preparatoria del '65 e poi con un'altra Conferenza del '68 che elaborò una Convenzione rimasta però allo stato di semplice progetto perchè non ebbe la ratifica dei vari Stati partecipanti. L'estensione dei principi sanciti dalla Convenzione di Ginevra per la guerra terrestre alla guerra marittima fu compiuta con la III^a Convenzione dell'Aja del 1899, la quale fu in parte confermata e in parte modificata nel 1907 (X^a Convenzione). Le norme per il soccorso dei malati e dei feriti nella guerra terrestre furono modificate e completate nella Conferenza di Ginevra del 1906. Sicchè ora le due Convenzioni per il soccorso ai malati e ai feriti nella guerra terrestre e ma-

rittima sono rispettivamente la Convenzione di Ginevra del 1906 e la X^a Convenzione dell'Aja del 1907.

Queste Convenzioni divennero di diritto comune per la ratifica data loro da quasi tutti gli Stati del mondo e da tutti gli attuali belligeranti, e il trattamento dei malati e dei feriti è forse l'argomento che dà luogo a minori conflitti non sorgendo ormai più contese sull'esistenza dell'una o dell'altra regola, ma soltanto sulla loro maggiore o minore osservanza. Per queste Convenzioni - come per tutte le altre - gli Stati contraenti sono obbligati ad osservare le norme codificate soltanto verso gli Stati che ratificarono la Convenzione o vi aderirono (art. 24 della Convenzione di Ginevra del 1906; art. 18 della X^a Convenzione dell'Aja del 1907), e, naturalmente, finché non sieno costretti ad allontanarsene per rappresaglia. I comandanti in capo rispettivamente dell'esercito e della flotta provvederanno ai det-

tagli d'esecuzione degli articoli della Convenzione e i governi firmatari li faranno conoscere alle loro truppe e specialmente al personale protetto, nonchè alla popolazione (art. 25 e 26 id.; art. 19 e 20 id.).

In queste, come in tutte le altre stipulazioni internazionali, non si fà cenno della guerra civile poichè - avemmo già occasione di osservarlo - gli Stati costituiti malvolentieri pensano a quella dannata ipotesi che è la guerra civile. Ma è legittimo supporre che le disposizioni delle suddette Convenzioni debbano applicarsi anche alla guerra civile. Qualche accenno se n'ebbe nel protocollo della Conferenza dell'Aja, quando, nello svolgere i motivi per cui non si potevano ammettere le esplicite statuizioni per le guerre civili, si sottintese la buona volontà dei governi nell'applicare ad essa le norme per la guerra legittima. E, ancor prima che la Convenzione di Ginevra diventasse atto definitivo e obbligatorio per tutti, gli Stati

Uniti d'America applicarono le norme per il trattamento dei malati e dei feriti verso gli insorti dei territori del Sud.

Nell'intervallo fra le due Convenzioni di Ginevra del 1864 e del 1906 sorsero questioni per la tutela del nome e del segno distintivo della Croce Rossa. Infatti questo nome e questo emblema che dovevano unicamente servire a contraddistinguere il servizio sanitario militare (ospitali, ambulanze, materiale, personale ecc.) erano stati abusivamente adoperati a scopo di réclame da commercianti ed industriali. Ciò naturalmente costituiva un avvilimento di questo simbolo destinato ad essere l'emblema d'un'opera internazionale e umanitaria, e inoltre permetteva di sorprendere la buona fede degli acquirenti che potevano credere essere la vendita a vero beneficio della Croce Rossa. Contro questi abusi però le Convenzioni per la tutela della proprietà industriale, delle marche di fabbrica, del nome commercia-

le esistenti prima del 1883 e poi la Convenzione per l'Unione internazionale relativa alla protezione della proprietà industriale, erano inefficaci non essendo l'istituto sanitario internazionale un istituto industriale. Si vide pertanto la necessità, quando si riunì la Conferenza di Ginevra del 1906, di provvedere a tutelare con le sanzioni delle leggi penali tutti gli abusi del segno e del nome della Croce Rossa(*). Da due punti di vista si invocava la protezione delle leggi penali:

(*) Per questo scopo l'associazione internazionale della Croce Rossa di Ginevra bandì nel 1894 un concorso perchè le si indicassero i modi più opportuni per opporsi agli abusi del nome del segno della Croce Rossa. Vincitori furono due italiani i prof. Buzzati e Castori, le cui proposte furono approvate dall'Associazione e informarono le norme sancite a tal proposito dalla Convenzione del 1906.

1°_ per colpire le infrazioni di diritto pubblico compiute dagli Stati o dai loro rappresentanti per l'inosservanza dolosa di qualcuna delle stipulazioni relative al trattamento dei malati e dei feriti;

2°_ per frenare l'uso indebito e indegno del nome e del segno della Croce Rossa da parte dei privati anche in tempo di pace.

A quest'ultimo fine provvide pienamente la Convenzione di Ginevra del 1906, la quale, dopo avere negli art. 18-22 riaffermato con qualche ampliamento le norme contenute nell'art.° 7 della Convenzione del 1864(*) ed affermato esplicitamente - art. 23 -

(*) Ecco le innovazioni fatte dalla Conv. del' 906: 1°_ esplicita dichiarazione del significato del segno araldico della croce rossa; 2° necessità che il bracciale sia distribuito e timbrato dall'autorità militare e si accompagni ad un certificato d'identità per il personale sanitario privo dell'uniforme militare.

che «la croce rossa su fondo bianco e le parole Croce Rossa o Croce di Ginevra non potranno essere adoperate, sia in pace che in guerra, se non per proteggere o designare le formazioni e gli stabilimenti sanitari, il personale e il materiale protetto dalla Convenzione», fa obbligo - art. 27 - ai governi firmatari di proporre alle loro legislature le misure necessarie - ove queste manchino - «per impedire in ogni tempo l'impiego, da parte di privati, o di società diverse da quelle autorizzate dalla presente Convenzione, dell'emblema o della denominazione di Croce Rossa o di Croce di Ginevra, specialmente a scopo commerciale, per mezzo di marche di fabbrica o di commercio» e stabilisce altresì che l'entrata in vigore di queste misure dovrà avvenire per ogni Stato non oltre cinque anni dalla ratifica o dall'adesione della Convenzione. Il successivo <u>art. 28</u> fa obbligo ai firmatari di prendere misure analoghe alle precedenti contro gli atti individuali di saccheggio

e di maltrattamento dei feriti e dei malati in tempo di guerra nonché contro l'uso abusivo del vessillo e del bracciale della Croce Rossa da parte dei militari e dei privati non protetti dalla Convenzione. In termini simili a questo, è redatto l'art. 21 della X^a Convenzione dell'Aja del 1907.

Non altrettanto fortunata fu l'altra proposta, relativa all'applicazione del diritto penale anche alle infrazioni delle norme della Convenzione compiute dagli Stati e dai loro rappresentanti. In tutti gli altri campi del diritto di guerra l'osservanza d'un belligerante alle regole codificate è abbandonata alla sua buona fede e, ove questa venga meno, interviene la rappresaglia. Ma la rappresaglia per essere efficace deve - come sappiamo - avvenire nel campo stesso in cui avviene la violazione, e in questo caso ripugnava agli Stati civili il pensare che in caso di violazione della Convenzione di Ginevra i malati e i feriti o il personale sanitario po=

tessero diventare oggetto di rappresaglia. Appunto per ciò si pensò di ricorrere in tal caso a una sanzione penale internazionale, anzichè a una rappresaglia dello Stato leso. Il fatto commesso in opposizione ai principi della Convenzione sarebbe stato denunciato, secondo questa proposta, all'Ufficio internazionale della Croce Rossa di Ginevra, e qualora venisse confermato dalle indagini compiute dagli Stati neutrali, sarebbe procurato al colpevole un rimprovero solenne o anche una condanna al pagamento d'una indennità. Ma a ciò non si potè arrivare, sicchè tuttora le violazioni alla Convenzione di Ginevra non sono corrette che dalla rappresaglia.

*

* *

Esaminiamo ora brevemente le disposizioni della Convenzione del 1906 a proposito dei feriti e dei malati (art. 1-5), delle formazioni e degli stabilimenti sanitari

(art. 6-8), del personale (art. 9-13), del materiale (art. 14-16) e dei convogli di evacuazione (art. 17), tenendo conto delle modificazioni da essa apportate alla Convenzione del 1864.

La Convenzione del 1906 riafferma l'obbligo di rispettare e curare i militari o assimilati che sieno malati o feriti, senza distinzione di nazionalità, da parte del belligerante che li avrà in suo potere. Aggiunge tuttavia l'obbligo del belligerante costretto ad abbandonare al nemico malati o feriti di lasciare con essi, per quanto gli sarà possibile, una parte del suo materiale e del suo personale sanitario (art. 1). Nonostante le cure e il rispetto di cui godono i malati e i feriti caduti in potere del nemico, essi diventano prigionieri di guerra, come gli altri. L'obbligo di restituirli se dopo la guarigione diventino inabili al servizio (vedi art. 6 Conv. 1864) non è confermato; gli Stati a cui i prigionieri appartengono potranno tuttavia stipulare a loro riguardo

quei patti e quelle clausole di favore che ritengano opportune (<u>art. 2</u>). Alla fine d'ogni combattimento l'occupante il campo di battaglia provvederà al soccorso dei feriti e al seppellimento dei morti, nonchè ad impedire ogni atto di saccheggio o di maltrattamento (<u>art. 3</u>). Ogni belligerante è tenuto, per quanto gli sarà possibile, a dar notizie dei morti, dei malati e dei feriti da lui raccolti nonchè ad aver cura degli oggetti personali, lettere, valori ecc. loro appartenenti, per restituirli agli interessati col tramite delle autorità del loro paese (<u>art. 4</u>). L'autorità militare potrà fare appello allo spirito di carità degli abitanti perchè raccolgano e curino, sotto il suo controllo, malati o feriti, e può accordare loro protezioni e immunità speciali. Ciò dispone l'<u>art. 5</u> allontanandosi, come si crede, dalla formula più ampia dell'art. 5 della Conv. del '64.

<u>Le formazioni sanitarie mobili</u> (ambulanze) e <u>gli stabilimenti fissi</u> saranno

dai belligeranti protetti e rispettati (non già neutralizzati come stabiliva la Convenzione del '64), finchè non vengano adoperati per compiere atti nocivi al nemico (art. 6 e 7), ma non saranno considerati come atti che possano privarli della protezione di cui godono, nè il fatto che vi si trovino armi o cartuccie appena tolte ai feriti, nè il fatto che vi si usino armi per la difesa dal personale dell'ospedale o anche da un picchetto di uomini di truppa (art. 8). Il che toglie di mezzo l'ambigua interpretazione di cui era suscettibile l'art. 1 (capoverso) della Convenzione precedente.

Il personale esclusivamente destinato al trasporto e alla cura dei feriti e dei malati, compresi gli addetti all'amministrazione degli ospitali e i sacerdoti addetti all'esercito saranno rispettati e protetti in ogni circostanza, e se cadono nelle mani del nemico non saranno fatti prigionieri di guerra (art. 9). Ai suddetti individui è assimilato il personale delle So-

cietà di soccorso private riconosciute e autorizzate dal loro Stato che ne avrà precedentemente notificato il nome all'altro belligerante (art. 10). Le società di soccorso neutrali riconosciute dal loro Stato potranno prestare la loro opera sanitaria a favore d'un belligerante stesso, che è tenuto, prima di impiegarle, ad avvertirne il nemico (art. 11). Le persone suindicate continueranno, dopo cadute in potere del nemico, a compiere le loro funzioni sotto la direzione di esso finchè il loro concorso non sarà più indispensabile, allorchè saranno rinviate al loro esercito o al loro paese con gli effetti, gli strumenti, le armi e i cavalli di loro proprietà particolare (art. 12). Il personale di cui all'art. 9 riceverà pure dal nemico, finchè sarà in suo potere, il soldo e le gratificazioni medesime che esso dà al personale proprio (art. 13).

Per il materiale sanitario si fa

quella distinzione fra ambulanze e ospedali fissi che già aveva fatto l'art. 4 della Convenzione del '64. Il materiale delle ambulanze resta al personale nelle cui mani si trova, pur essendo concesso al nemico di servirsene temporaneamente per curare feriti e malati (art. 14); il materiale degli stabilimenti fissi - compresi gli edifici ov'essi hanno sede - è invece soggetto alle leggi di guerra e può quindi esser catturato dal nemico, il quale però non dovrà distoglierlo dal suo uso, finché sarà necessario alla cura dei feriti e dei malati (art. 15). Il materiale delle Società di soccorso è considerato come proprietà privata e perciò rispettato in ogni circostanza, salvo il diritto di requisizione sempre riconosciuto a belligeranti (art. 16).

Infine l'art. 17 regola i convogli d'evacuazione, come sono chiamati i trasporti che servono a sgombrare il campo di battaglia dai feriti, quali i treni, i battelli, le vetture ecc. Essi saranno tratta-

ti come le formazioni sanitarie mobili; il nemico può tuttavia intercettare loro il passaggio o far loro percorrere un'altra via, incaricandosi però dei malati e dei feriti che vi sieno contenuti.

Rimane ora da parlare delle disposizioni della Xª Convenzione dell'Aja del 1907 per l'adattamento alla guerra marittima dei principi sanciti per la guerra terrestre dalla Convenzione di Ginevra.

Si distinguono anzitutto tre specie di navi ospedale:

1° navi militari cioè costruite o preparate dagli Stati specialmente e unicamente per portare soccorso ai feriti, ai malati e ai naufraghi;

2° navi armate del tutto o in parte a spese dei particolari o di società di soccorso ufficialmente riconosciute e autorizzate da un belligerante;

3° navi armate del tutto o in parte a spese di particolari o di società di soccorso di paesi neutri ufficialmente riconosciute dal lo-

ro Stato e messe sotto la direzione d'un belligerante col consenso di quello e di questo. –

Tutte e tre queste categorie di navi, purchè lo Stato belligerante da cui dipendono ne dia prima di adoperarle, notificazione al nemico, sono rispettate ed esenti da cattura (art. 1, 2 e 3). Le navi - ospedali dovranno recare aiuto e assistenza a feriti, malati e naufraghi senza distinzione di nazionalità; non dovranno partecipare ad operazioni militari e subiranno il diritto di controllo e di visita da parte dei belligeranti che potranno altresì imporre loro di allontanarsi, di mutare direzione e, se la gravità delle circostanze lo richiede, anche arrestarle (art. 4). Gli art. 5 e 6 si riferiscono alle tinte che dovranno avere le suddette varie specie di navi ospedali per poter essere facilmente riconosciute e che saranno in pace e in guerra vietate alle altre navi (*)

(*) Le navi - ospedale sono dipinte in bianco e recano una fascia orizzontale verde, se dello Stato; una fascia orizzontale rossa, se private.

Per le navi, come per le ambulanze e per gli ospedali, è prescritto poi d'inalberare la bandiera della Croce Rossa accanto alla bandiera nazionale. Anche nei combattimenti fra navi da guerra le infermerie saranno rispettate per quanto sia possibile e, pur restando soggette alle leggi della guerra e quindi catturabili, non potranno essere stornate dal loro scopo, finché saranno necessarie ai malati e ai feriti (art. 7). La protezione delle navi-ospedale e delle infermerie delle navi da guerra cessa se si usino per compiere atti nocivi al nemico, ma la presenza delle armi necessarie alla difesa o anche d'una stazione radio-telegrafica non basta a far perdere tale protezione (art. 8). Le navi mercantili, yachts e imbarcazioni neutrali che, rispondendo all'appello dei belligeranti, avranno raccolto e curato feriti o malati godranno d'una speciale protezione e di certe immunità, né in alcun caso potranno esser catturate per il fatto d'un tal trasporto, restando però sempre esposte alla

cattura per le violazioni della neutralità che avessero commesso (*art. 9*).

Il *personale religioso, medico e ospitaliero* d'ogni nave catturata non sarà fatto prigioniero di guerra; soltanto, continuerà le sue funzioni finché saranno necessarie e potrà poi ritirarsi, se il comandante in capo lo giudichi possibile, portando seco gli oggetti e gli strumenti di sua proprietà particolare. Riceverà poi dal nemico per il tempo che è rimasto presso di lui il soldo stesso da lui corrisposto al personale proprio (*art. 10*). Invece i *naufraghi*, i *feriti* e i *malati* di un belligerante che cadono in potere del nemico diventano prigionieri di guerra. Tuttavia esso potrà anche sbarcarli in un porto neutro o della stessa loro nazione, nel quale ultimo caso essi avranno l'obbligo di non più servire per la durata della guerra (*art. 14*). Se sono stati sbarcati in un porto neutro, dovranno essere sorvegliati dallo Stato neutro per impedire che possano prender parte ancora alle ope-

razioni di guerra; le spese d'ospitalità e d'internamento saranno sopportate dal loro Stato (art. 15). I feriti, malati o naufraghi raccolti a bordo di navi-ospedali - sieno esse militari o private - di navi mercantili e di yachts e imbarcazioni appartenenti a qualsiasi nazionalità potranno sempre essere reclamati dalle navi da guerra (art. 12). Se sono stati raccolti a bordo d'una nave da guerra neutra si provvederà, per quanto è possibile, a che essi non abbiano a partecipare nuovamente alle operazioni di guerra (art. 13).

*

* *

Al principio della presente guerra tutti gli Stati belligeranti emanarono disposizioni per l'osservanza delle norme sancite dalle Convenzioni di Ginevra e dell'Aja per il trattamento dei malati e dei feriti in guerra. Anzi a tal uopo il Comitato internazionale della Croce Rossa di Ginevra inviò a ciascun belligerante

una circolare per l'interpretazione degli articoli 9 e 12 della 1ª Convenzione dell'Aja del 1907.

Ma non era ancora passato un mese dall'apertura delle ostilità che già cominciarono le denuncie e le accuse reciproche di violazione alle norme sancite dalle suddette Convenzioni. Anche nei rapporti italo-austriaci si ebbe una serie di accuse formulate da ambe le parti. Un comunicato del governo austro-ungarico, in data 29 giugno 1915, accusava il personale infermiero italiano di abusare della Convenzione di Ginevra trasportando mitragliatrici col mezzo di barelle, mentre in un altro comunicato si accusavano soldati italiani nella zona di Plava di essersi ubriacati e di aver ucciso feriti nemici. Smentendo queste accuse il governo italiano a sua volta accusava il nemico di aver colpito il 29 giugno presso Plava un nostro reparto sanitario munito visibilmente di bandiere neutrali e di aver cat-

tirato il 3 luglio nelle vicinanze di Monfalcone un capitano medico 13 portaferiti mentre erano intenti a soccorrere i feriti presso ai reticolati nemici, sotto la protezione del vessillo internazionale e previo accordo col nemico. Pure nei pressi di Monfalcone il 16 luglio un altro comunicato italiano segnalava il fatto di un sacerdote con alcuni ufficiali medici e alcuni porta-feriti i quali, mentre protetti dalla bandiera della Croce Rossa, attendevano fuori delle nostre trincee al seppellimento d'una trentina di cadaveri nemici venivano fatti segno a vivo fuoco di fucileria dalle vicine trincee nemiche, in seguito al quale il cappellano e due soldati vennero feriti. Il governo austro-ungarico fece poi l'accusa ad Ufficiali di Stato Maggiore italiani d'essere andati in esplorazione delle linee nemiche fregiandosi dell'emblema della Croce Rossa. Anche

questa accusa fu da parte nostra naturalmente smentita.

Nel luglio del 1915 il ministro degli Esteri inglese fu interpellato circa la violazione del diritto di guerra compiuta dai tedeschi tenendo prigionieri in Germania medici facenti parte del servizio sanitario militare inglese, anzichè rimandarli all'esercito a cui appartenevano. Fatto apposito reclamo col tramite dell'ambasciata degli Stati Uniti a Berlino si ottenne la loro restituzione, fatta eccezione per tre di essi accusati di infrazioni del diritto di guerra. Anche in Italia un sacerdote austriaco adibito al servizio spirituale militare caduto nelle nostre mani e tenuto da noi in custodia provvisoria in attesa di essere rimandato al suo paese col tramite della Svizzera fu invece trattenuto, sottoposto a processo e condannato a 3 anni di reclusione per avere incitato i suoi custodi alla diserzione. Era giusto infatti che, essendo

egli uscito, dalle sue legittime attribuzio=
ni e avendo compiuto un reato militare, perdesse altresì l'immunità a cui aveva diritto quale sacerdote e questa sua qua=
lifica servisse soltanto a risparmiargli quella pena maggiore che avrebbe potu=
to subire come spia venuta nelle nostre linee.

Gli articoli più difficili ad esse=
re violati sono quelli relativi alla tute=
la e al buon trattamento dei malati e dei feriti. Poiché mentre la tutela del mate=
riale e del personale sanitario deriva da un obbligo morale e giuridico, il concetto del rispetto ai feriti e ai malati deriva anzitutto dall'imperativo umanitario in=
dipendentemente da ogni obbligo contratto. Da tutti i teatri della guerra giunsero in=
fatti notizie confortanti a questo propo=
sito. Specialmente degna di menzione fu la condotta di quel reparto di truppe italiane in Valtellina, che, dopo aver respinto un attacco austriaco, si prestò sospendendo il

tiro e illuminando coi propri riflettori il campo ove gli austriaci erano caduti perchè con piena sicurezza la loro Croce Rossa potesse raccogliere e curare i feriti.

Le regole circa il rispetto dei malati e dei feriti furono generalmente osservate anche nella guerra marittima. Soltanto che in essa si presentano gravi difficoltà rispetto alla guerra sottomarina e alla possibilità che navi ausiliarie addette al servizio della Croce Rossa sieno in grado di esercitare atti di guerra mediante segnalazioni ottiche, telegrafiche ecc. Così ad es. la nave tedesca "Ofelia,,; addetta al trasporto di feriti e di malati fu catturata e trattata come preda bellica dagli inglesi perchè oltre all'armamentario necessario al suo compito era munita d'un apparecchio radio-telegrafico e d'un codice di segnalazioni marittime.

Concludendo, si può dire che l'osservanza delle norme relative ai malati e ai feriti si manifesta - al contrario

di quanto ritengono i semplicisti per i quali il diritto internazionale è ormai completamente tramontato - come la regola, mentre le violazioni si presentano come eccezioni isolate e soltanto, per alcune difficoltà tecniche, si manifestano nella guerra marittima più facilmente che nella guerra terrestre.

Persone protette da speciali privilegi secondo il diritto di guerra. I parlamentari, i corrispondenti, i messaggeri.

Nel parlare del trattamento fatto ai nemici nel corso della guerra, dobbiamo vedere le norme relative alle persone che nella guerra devono esser trattate con speciali privilegi o con speciali rigori. Alla prima categoria appartengono i parlamentari, i corrispondenti al seguito delle truppe e i messaggeri.

È inevitabile che, nel corso del-

la guerra), i belligeranti non abbiano a venire talvolta a contatto fra di loro, sia per la conclusione di armistizi, di tregue per il seppellimento dei morti ecc., sia per la presentazione di reclami relativi al trattamento dei feriti dei malati, dei prigionieri ecc.; o anche per stabilire di comune accordo le regole di condotta nella guerra generali o speciali per un dato rapporto, sia infine per iniziare le trattative di pace. Per questi contatti indispensabili fra i nemici si resero in ogni tempo necessari speciali rappresentanti a cui venissero affidate queste missioni particolari e che godessero del diritto di inviolabilità fino a missione compiuta. Sono questi i parlamentari. Quantunque la missione dei parlamentari rappresenti sempre una necessità nel corso della guerra quando questa non si risolva nell'assoluta "debellatio" d'uno dei belligeranti, ha tuttavia oggi perduto gran parte dell'antica importanza, perché, mentre nelle

guerre anteriori alla metà del secolo XVIII i rapporti fra i belligeranti erano, meno qualche intervento per le trattative di pace, esclusivamente affidati ai rappresentanti dei belligeranti medesimi, cominciò successivamente ad entrare sempre più in campo l'azione dei neutrali che divennero gli intermediari quasi esclusivi per i reclami e per le trattative relative ai prigionieri di guerra, ai malati, ai feriti ecc. Però, sia pure in un campo più ristretto, la funzione dei parlamentari continuò e tuttora interessa per la sicurezza dei rapporti internazionali che sia protetta e tutelata nei modi voluti.

Dei parlamentari e dei loro privilegi si occupa il capitolo III della IIª sezione del Regolamento dell'Aja (art. 32, 33 e 34). Art. 32: «È considerato come parlamentario l'individuo autorizzato da uno dei belligeranti ad entrare in conferenza con l'altro e che si pre-

senti con bandiera bianca. Egli ha diritto all'inviolabilità, come pure il trombettiere o il tamburino, il portabandiera e l'interprete che lo accompagnassero». Art. 33: «Il capo al quale un parlamentario è spedito non è obbligato a riceverlo in qualsiasi circostanza. – Egli può prendere tutte le misure necessarie allo scopo di impedire al parlamentario di profittare della sua missione per raccogliere informazioni. – Egli ha diritto, in caso di abuso, di trattenere temporaneamente il parlamentario». Art. 34: «Il parlamentario perde i suoi diritti d'inviolabilità se è provato, in modo positivo e irrefutabile, che ha profittato della sua condizione privilegiata per provocare o commettere un atto di tradimento». A queste disposizioni si collega il divieto sancito dall'art. 23, lettera f, del Regolamento dell'Aja dell'uso indebito della bandiera di parlamentario.

Da quanto dicemmo fin qui risulta che il parlamentario è un diplomatico

occasionale, che, nel periodo della guerra, quando esercita la sua funzione rappresentativa, è coperto da tutti i privilegi goduti in tempo di pace dagli agenti diplomatici. È quindi altrettanto colpevole contro il diritto internazionale e meritevole d'una sanzione rigorosa il diplomatico che esercita lo spionaggio e lo Stato che l'ha inviato, quanto lo è lo Stato che uccide o tiene prigioniero il parlamentario. Esso può soltanto esser detenuto per il tempo giudicato necessario perchè giungano ormai inutili al nemico le informazioni da lui eventualmente raccolte.

In condizione relativamente privilegiata per effetto di consuetudini ormai invalse e per l'art. 13 del Regolamento, sono i <u>corrispondenti</u> delegati dai giornali o dalle agenzie telegrafiche col permesso d'uno Stato belligerante a seguire le sue operazioni. Certamente nessuno Stato è ob-

bligato ad ammettere fra le sue truppe corrispondenti o informatori di giornali, ma quando essi sono stati ammessi devono, se catturati dal nemico che « giudichi utile di trattenerli », esser da lui trattati, a sensi dell'art. 13, come prigionieri di guerra, « purchè sieno muniti di una legittimazione dell'autorità militare dell'esercito che essi accompagnavano ». Ma questo è il minimo trattamento loro garantito, non potendo mai esser sottoposti a un trattamento di rigore. Ordinariamente però essi dopo un certo periodo di tempo sono rimessi in libertà.

Al trattamento di spie che potrebbe loro esser fatto sfuggono - per l'art. 29 del Regolamento i messaggieri, cioè i militari non travestiti che erano in servizio di esplorazione verso le file del nemico. Siccome non mentiscono la loro qualifica e si presentano in uniforme non possono però esser trattati come spie, ma soltanto come prigionieri di guerra. « I militari non travestiti - dice l'art. 29 - che sono penetrati

nella zona di operazioni dell'esercito nemico per raccogliere informazioni, non sono considerati come spie ».

In una condizione privilegiata analoga a quella in cui normalmente si trovano i giornalisti caduti in mano del nemico si trovano gli addetti militari degli Stati neutrali che accompagnano l'esercito d'un belligerante. Se durante le operazioni militari il nemico s'impadronisce d'un corpo di truppe in cui si trovino tali addetti - in quanto appartengano a Stati neutrali - sono lasciati liberi per consuetudine e per applicazione dei privilegi degli agenti diplomatici, non già per esplicita disposizione del Regolamento dell'Aja, che su questo punto è muto.

Persone soggette a pene particolarmente severe secondo il diritto di guerra.
I disertori, i traditori, le spie. Gli ostaggi.

Come il diritto di guerra ha speciali privilegi per certe categorie di militari che possono venire a contatto o in potere del nemico, così ha speciali sanzioni per certe altre categorie di militari appartenenti all'esercito nemico o anche allo stesso esercito che li punisce.

Una di queste categorie passibili di speciali rigori soltanto nei rapporti di diritto interno - nei rapporti cioè fra l'individuo colpevole e lo Stato di cui è cittadino - è quella dei disertori. Quando essi sieno scoperti e ripresi dal loro Stato sono passibili delle più rigorose sanzioni penali specialmente se trovati con le armi alla mano contro il proprio paese anche se, in questo caso, essi rispondessero a tutte le condizioni volute dal diritto internazionale per

avere la qualifica di legittimi belligeranti. Infatti, secondo le leggi di tutti gli Stati civili, nessuno è scusato se porta le armi contro il proprio Stato sia pur nelle file di un esercito i cui componenti godano i diritti dei legittimi belligeranti

Degno di menzione è a questo proposito il fatto che molti individui legalmente sudditi d'uno Stato, sono per razza, religione, sentimenti ecc. legati ad un altro. Così avviene nella presente guerra per i sudditi tedeschi alsaziani e lorenesi rispetto alla Francia, per i sudditi austriaci di nazionalità italiana rispetto al nostro Stato, per alcuni sudditi slavi dell'Austria o della Germania rispetto alla Russia e alla Serbia ecc. Queste affinità di persone appartenenti a un belligerante con lo Stato nemico fanno sì che in questa, come in quasi tutte le guerre, vi sieno individui che combattono contro il loro paese legale in favore di quello Stato che rappresenta la loro patria ideale. Ma il fatto che questo Sta-

to abbia accolto i disertori nemici e li abbia incorporati nelle sue truppe non può dargli il diritto di esigere che essi, se catturati, vengano fatti prigionieri di guerra dallo Stato nemico, il quale invece sarà nel suo diritto se li farà fucilare o li punirà colle pene che ritenga più adatte ai disertori del proprio esercito. Ecco perchè in Italia si usa tanta prudenza nell'incorporare volontari austro-ungarici di nazionalità italiana nell'esercito nazionale e perchè si è provveduto in gran parte ad iscrivere gli arruolati sotto altro nome. Più opportuno però sarebbe stato incorporarli bensì nelle nostre truppe, ma inviarli per es. in Africa, dove sarebbero stati egualmente utili all'Italia permettendo di rilevare un numero corrispondente di truppe italiane e sarebbero sfuggiti al pericolo di venir fucilati - come purtroppo avvenne in qualche caso - se ripresi dagli austriaci. Così ha fatto

la Francia per gli alsaziani e i lorenesi ben sapendo la sorte che li avrebbe attesi se fossero caduti in mano dei tedeschi.

Ciò per i rapporti dei disertori con lo Stato abbandonato. Circa i rapporti con lo Stato che li riceve, i disertori non sono considerati rei di alcun reato, sia quello Stato un neutro o - a più forte ragione - un belligerante nemico, appartengano essi o non appartengano alla nazionalità dello Stato medesimo. Nessuna misura può mai esser presa contro i disertori dallo Stato ove essi hanno cercato asilo perchè la diserzione è uno di quei reati politici per i quali nei rapporti fra Stati civili non si ammette l'estradizione. Ma, a questo punto, mette conto di accennare alla caratteristica principale per cui il diritto penale di guerra si distingue dal diritto penale comune.

Il principio fondamentale del diritto penale internazionale è quello della sua territorialità; sicchè ogni infrazione

di esso è punibile soltanto in quanto è infrazione delle leggi del territorio in cui l'atto fu commesso e la pena non è comminabile che dall'autorità del territorio medesimo. Mentre nel diritto privato è ammessa in una misura maggiore o minore l'extraterritorialità della legge, nel senso che la persona che passa da uno Stato all'altro è seguita - per quanto l'ordine pubblico lo consente - dalla legge personale, nei rapporti di diritto penale essa non può venire punita che per applicazione delle leggi dello Stato ove ha commesso il fatto illecito. A questa mancanza di solidarietà fra le leggi penali dei vari Stati si ripara in parte con l'estradizione, che consiste nella consegna del delinquente fatta dallo Stato ove esso riparò allo Stato nel cui territorio fu compiuto il reato.

Il diritto penale militare non conosce l'istituto dell'estradizione perchè essa è praticata - come dicemmo - soltanto per i reati comuni e non per quelli

politici. È naturale infatti che per i reati comuni, non esistendo la solidarietà internazionale delle leggi penali, si ammette nondimeno fra i vari ordini giuridici la solidarietà necessaria perchè lo Stato, che non può applicare le leggi penali straniere nel proprio territorio, provveda indirettamente alla punizione del colpevole consegnandolo alle autorità dello Stato ove ha commesso il reato. Ma questa solidarietà si ammette solo in quanto si riferisce alla tutela dell'ordine giuridico comune ai vari Stati e non all'ordine giuridico particolare e individuale d'uno Stato solo. Ora i reati politici e le infrazioni militari non toccano affatto l'ordine giuridico comune, ma soltanto quello d'un solo Stato; è quindi naturale che per essi l'estradizione non si possa ammettere. Se un individuo in tempo di pace o di guerra diserta esso

non può quindi essere restituito che nei rapporti fra alleati, non già nei rapporti fra belligeranti e neutrali.

Dal belligerante nemico i disertori sono normalmente lasciati liberi, specialmente se di nazionalità eguale a quella dello Stato che li riceve. Tutt'al più il loro trattamento potrà essere quello di stranieri internati, ma non quello di prigionieri di guerra.(*) Certamente le cautele del belligerante a loro riguardo sono giustificate perchè in certi casi può trattarsi non di disertori, ma di emissari dello Stato che hanno abbandonato, mandati ad esercitar lo spionaggio a suo favore nel territorio nemico. Concludendo, i disertori non possono mai essere considerati dallo Stato che li riceve come delinquenti. Trattan-

---

(*) Notevole nella guerra austro-italiana la domanda fatta nel luglio del 1915 da un certo numero di prigionieri ungheresi, bosniaci ecc, di essere passati dalla categoria dei prigionieri di guerra a quella dei disertori.

dosi di sudditi d'un belligerante disertati nel paese nemico al quale appartengono per nazionalità potranno essere incorporati nell'esercito di questo Stato, senza però sfuggire alle sanzioni che lo Stato a cui appartengono per sudditanza é sempre in diritto di esercitare contro di loro quali traditori qualora ricadano nelle sue mani. Nel qual caso mancherebbe ogni titolo alle proteste e alle eventuali rappresaglie da parte dello Stato che li accolse nel suo esercito.

*

* *

Pure soggetti a un regime eccezionalmente rigoroso secondo il diritto di guerra sono i traditori. Tali si possono considerare, non soltanto coloro che tradiscono il loro paese consegnando al nemico truppe di cui abbiano il comando, fortezze o posizioni loro affidate, documenti, carte militari, piani, ecc., di cui sieno in possesso oppure rivelando al nemico informazioni o segreti,

e quelli - per eccellenza - che, disertori o no, portano le armi contro il proprio Stato (*); ma anche, in via generale, tutti coloro che tradiscono il nemico combattendolo con l'inganno contro il divieto dell'art. 23, lettera b, del Regolamento dell'Aja (**). Sarebbe un traditore chi si presentasse al nemico con le mani alzate in segno di resa per poi levare improvvisamente le armi e sparare; non così invece chi spara di nascosto sul nemico. Sono atti di tradimento tutti gli atti di ostilità compiuti da individui appartenenti al territorio occupato contro le truppe dell'esercito occupante. In tali casi, se è legittimo il rigore contro i colpevoli individualmente, sarebbero però ingiustificate le pene che si volessero imporre collettivamente agli abitanti di

---

(*) Cfr. gli art. 71, 72 e segg. del nostro Codice penale per l'esercito.

(**) «... è particolarmente vietato.... b- uccidere o ferire a tradimento persone appartenenti alla nazione o all'esercito nemico ...»

quei territori. Si rese quindi opportuna - sebbene nella presente guerra abbia avuto parecchie violazioni - la proibizione dell'art. 50 del Regolamento: « Nessuna pena collettiva pecuniaria o d'altro genere potrà essere sancita contro le popolazioni a causa di fatti individuali di cui non potrebbero essere considerate solidalmente responsabili ».

Abbiamo osservato come la caratteristica fondamentale che distingue il diritto penale di guerra dal diritto comune sia l'extraterritorialità e come la impossibilità dell'extradizione lo distingua pure dal diritto penale comune.

V'è però un'altra caratteristica che distingue il diritto penale militare di guerra non solo dal diritto penale comune, ma anche dal diritto penale militare di pace: essa consiste nel fatto che mentre in questi per territorialità della legge s'intende la legge del territorio appartenente allo Stato ove il fatto fu compiuto, in quello s'intende in-

vece la legge del territorio occupato e soggetto, sia pure temporaneamente, all'autorità militare dell'esercito occupante. Anche trattandosi di territorio neutrale indebitamente occupato da un belligerante la legge vigente per gli atti compiuti contro l'esercito occupante è quella dell'esercito stesso e non dello Stato a cui il territorio appartiene. Così pur essendo discutibile l'occupazione attualmente compiuta dagli Alleati di Salonicco e di Corfù nessuno potrebbe contestare agli eserciti occupanti l'applicazione delle leggi e della giurisdizione propria per gli atti commessi contro di loro. Ciò ha grande importanza per la punizione dei reati di tradimento commessi contro l'esercito occupante dalla popolazione o da militari nemici nel territorio dove si svolgono le operazioni di guerra, qualunque esso sia.

Quanto fu detto per i traditori si può dire anche per i saccheggiatori dei campi di battaglia puniti secondo il rigore

delle leggi e secondo i procedimenti del diritto penale militare di guerra e non secondo le leggi e i procedimenti penali normali del territorio in cui il saccheggio fu commesso.

*

*   *

Un altro reato particolarmente punito dal diritto penale di guerra è lo spionaggio. Circa la punibilità di questo reato bisogna tener presenti: 1° il tempo in cui fu compiuto; 2° il luogo; 3° la qualità della persona che l'ha commesso. Si deve cioè distinguere se fu compiuto in tempo di pace o in tempo di guerra; nella zona di operazioni o nel resto del territorio; da un cittadino, da un nemico o da un neutro; da un privato o da un militare.

La differenza tra il reato di spionaggio compiuto in tempo di pace o in tempo di guerra fuori della zona di operazioni, e lo stesso reato commesso nella zona delle operazioni di guerra sta nel fatto che

in quest'ultimo caso la pena a cui detto reato va soggetto è assai maggiore, ma l'azione penale si estingue in un termine molto più breve. Infatti, per ragioni, più che giuridiche, d'opportunità, si ritiene che per lo spionaggio – come in genere per tutti i reati aventi carattere d'illecita partecipazione alle operazioni di guerra – la prescrizione si compia appena cessata la flagranza del reato, mentre invece gli altri reati, anche se militari e accaduti in tempo di guerra, ma non aventi carattere di cooperazione illecita alle operazioni belliche, si ritengono soggetti, se non sono contemplati dall'amnistia alla fine della guerra, alle regole di prescrizione normalmente vigenti.

Il nostro Codice penale per l'esercito dichiara (art. 78) colpevole di spionaggio e punibile con la morte, previa degradazione il militare che si introduce in una piazza, in un forte o in un porto qualunque onde procurarsi notizie o documenti in favore del nemico, o comunque cerca di ot-

tenere tali notizie o documenti a quello scopo, oppure aiuta o ricovera una spia nemica sapendola tale. In caso di guerra queste disposizioni si applicano anche ai nemici e ai neutrali militari o non militari che esercitano tali atti di spionaggio.

« Sarà parimenti considerato e punito come spia - dice l'art. 79 riferendosi al precedente - ogni individuo dell'esercito nemico, o al servizio del governo nemico, che s'introdurrà trasvestito in alcuno dei luoghi indicati... ».

Ma perchè la punizione possa aver luogo bisogna che il nemico sia colto durante l'atto di spionaggio o mentre, dopo averlo compiuto, sta ritirandosi nelle sue linee; chè se invece egli, dopo aver commesso lo spionaggio, riesce a ritirarsi impunemente nelle file del suo esercito ed è poi catturato dal nemico non è soggetto al alcuna penalità per l'atto precedentemente compiuto.

Sia dal punto di vista morale,

che dal punto di vista giuridico lo spionaggio è diversamente considerato a seconda che è esercitato da un cittadino contro il proprio Stato da un neutrale o da un nemico contro lo Stato belligerante. Nel caso d'un <u>cittadino</u>, specialmente se <u>militare</u>, che eserciti lo spionaggio a danno del suo Stato si ha uno dei reati più turpi, che rende chi lo compie non una semplice <u>spia</u> ma un vero <u>traditore</u>. È naturale che in tal caso il colpevole sia punito col massimo rigore consentito dalle leggi penali e che la prescrizione non possa cessare col cessare della flagranza del reato. Se ad esempio un ufficiale appartenente ad un esercito belligerante compie atti di spionaggio contro il proprio Stato e, scoperto, passa al nemico, qualora torni poi in potere del suo Stato è sempre passibile della pena che s'era meritata compiendo quel reato. Ciò perchè le così dette leggi di guerra modificano, estendono o restringono l'autorità dello Stato verso le persone nemiche, ma non verso i proprî cittadini.

Nel caso di spionaggio esercitato da un cittadino dello Stato nemico, sia esso militare o no, a favore del proprio paese contro uno Stato belligerante, il rigore con cui il reo può esser punito dallo Stato danneggiato è pienamente giustificato dalle necessità della difesa, ma, dal punto di vista morale, nulla lo infama e in nessun modo può essere leso il suo onore. È quindi ragionevole che per tal genere di colpevoli si faccia coincidere il compiersi della prescrizione col cessar della flagranza, allorché, essendo ormai stato compiuto l'atto di spionaggio e verificatosi o no il danno per lo Stato, contro il quale lo spionaggio avvenne, sarebbe da parte di questo, non più una necessità di difesa, ma un'ingiustificata vendetta punire la spia nemica il cui onore si mantiene intatto.

Trattandosi d'un neutrale che a favore d'uno Stato belligerante esercita lo spionaggio a danno d'un altro belligerante, non abbiamo di fronte l'azione infamante

di chi tradisce la patria rivelandone i segreti militari al nemico, ma neppure esiste quella scusa che può avere l'atto di spionaggio esercitato da un cittadino appartenente ad uno Stato belligerante a favore di questo contro lo Stato nemico. Ordinariamente il neutrale fa la spia per disonesta professione nell'unico intento di guadagnar denaro. È chiaro perciò che egli debba esser punito col massimo rigore, non solo, ma che ad esso non si applichi il principio del compiersi della prescrizione al cessare della flagranza.

Delle spie tratta il <u>capitolo II della II sezione</u> (art. 29, 30 e 31) del <u>Regolamento dell'Aja</u>. Implicitamente da questa trattazione è escluso lo spionaggio esercitato da cittadini d'un belligerante - militari o no - ai danni del proprio Stato, sia perchè in tal caso il reato ricade sotto la qualifica di tradimento e come tale è punito, sia perchè lo Stato è sempre lasciato libero di regolare

come crede i suoi rapporti interni. Le disposizioni sancite dai suddetti articoli non sono dunque riferibili che agli stranieri - nemici o neutrali - che esercitano lo spionaggio contro uno Stato belligerante.

L'art. 29 stabilisce che non possa esser considerato come spia « se non chi, agendo clandestinamente o sotto falsi pretesti, raccolga o cerchi di raccogliere informazioni nella zona di operazioni d'un belligerante, col proposito di comunicarle alla parte avversaria ». Esclude poi dalla qualifica di spie - come abbiamo visto - « i militari non travestiti che sono penetrati nella zona di operazione dell'esercito nemico allo scopo di raccogliere informazioni » come pure « i militari e i non militari che compiano apertamente la missione loro affidata di trasmettere dispacci destinati, sia al loro esercito sia all'esercito nemico » compresi « gli individui mandati in pallone per trasmettere dispacci e in generale per mantenere le comunicazioni tra le diverse parti d'un eser-

cito o d'un territorio ». L'art. 30 dice che « la spia colta sul fatto non potrà esser punita senza previo giudizio ». Ciò per dare alla condanna la garanzia d'un processo in contraddittorio, davanti al tribunale di guerra, ove l'imputato abbia la possibilità di difendersi. Infine l'art. 31 sancisce il principio, già esposto che « la spia, la quale, avendo raggiunto l'esercito cui appartiene, è catturata dal nemico, vien trattata come prigioniero di guerra e non incorre in alcuna responsabilità per gli atti di spionaggio antecedenti ». La frase « avendo raggiunto l'esercito a cui appartiene » spiega che la disposizione si applica soltanto alla spia nemica e non alla spia neutrale, la quale, se cade nelle mani dello Stato danneggiato può, a buon diritto, venir fucilata.

La piaga dello spionaggio, antica come il diritto di guerra, venne estendendosi successivamente anche in tempo di pace, perchè gli Stati cercarono sempre — e specialmente nell'epoca contemporanea

col mezzo degli addetti militari alle ambasciate - di conoscere i segreti militari degli altri Stati. Antico è pure il rigore delle sanzioni penali contro lo spionaggio. Un tempo le spie venivano torturate e fatte morire fra i tormenti ed uno dei primi eserciti presso il quale si fece valere il principio del procedimento in contraddittorio fu l'esercito persiano. Narra a tal proposito Erodoto nelle sue "Storie" che un giorno Serse, avendo visto delle spie greche, che, essendo state condannate, venivano condotte a morte, le interrogò e poi le lasciò libere. Domandatogli perchè avesse così agito, rispose che lo spionaggio a prò del nemico è dannoso quando può rivelare la debolezza di un esercito, ma può esser utile, per lo spavento incusso negli avversari, se ne rivela la forza.

Attualmente si può dire che tutti gli eserciti combattenti hanno vaste reti di spionaggio che controoperano le une alle altre. I casi del "Lusitania", dell' "Appam",

e quello recentissimo (6 giugno 1916) del=l'"Hampshire" silurato (pare) e affondato mentre trasportava in Russia lord Kitchener, lo inseguimo. Spesso, è vero, si esagerò intorno all'effettività di questo spionaggio, immaginando che privati stranieri stabiliti nel territorio d'un belligerante avessero potuto riuscire veramente di grave danno, con le informazioni date al nemico, allo Stato che le ospitava. Ma, comunque, resta il fatto che i privati possono oggi col loro spionaggio rendersi utili al nemico molto più che non potessero esserlo nelle guerre precedenti. Con ciò si spiega, come accanto alle speciali leggi penali, militari e comuni, che puniscono lo spionaggio, si sia pur sentito il bisogno nella presente guerra, di particolari misure preventive per renderlo più difficile: quali le cautele nell'uso del servizio telegrafico, la sospensione del servizio telefonico urbano delle città appartenenti alla zona di guerra, il divieto d'ogni impianto radiotelegrafico, l'im=

pedimento ai privati di addestrare o far viaggiare colombi viaggiatori, ecc. Così, combinando le misure preventive coi mezzi punitivi, gli Stati mirano, se non a togliere di mezzo lo spionaggio, almeno a ridurlo a più modeste proporzioni.

*

* *

Oltre ai traditori, ai disertori e alle spie, soggetti, per fatto proprio, a speciali sanzioni penali secondo il diritto di guerra, sono pure soggetti nella guerra ad un trattamento sfavorevole, altri individui, che pure non sono colpevoli di atti punibili o dannosi per uso dei combattenti. Sono questi gli <u>ostaggi</u>. Nei rapporti attuali fra popoli civili e barbari gli ostaggi sono privati nemici presi dal belligerante, non più per far loro scontare la pena degli atti illeciti commessi dalla popolazione del territorio occupato, ma sol-

tanto a titolo di garanzia preventiva contro il compiersi di simili atti. Tale è l'istituto degli ostaggi nella sua forma moderna, ma esso ebbe un lungo sviluppo storico e mutò attraverso il tempo, onde, sotto parvenza eguale, la sostanza ne è diversa da quello che era anticamente.

Anticamente alla stipulazione della pace si soleva trasferire taluni membri della famiglia reale dello Stato soccombente nello Stato vincitore perchè fungessero da ostaggi per la fedele esecuzione del trattato di pace. Se la parte soccombente mancava agli obblighi che aveva assunti essi erano messi a morte. Di qui si sviluppò la pratica degli ostaggi anche nel corso della guerra, sia per garantire l'esecuzione di patti transitori, sia per garanzia della buona condotta delle due parti. In progresso di tempo il sistema degli ostaggi fu definitivamente abbandonato nei trattati di pace e sostituito dal sistema delle garanzie territoriali. Restò però nei

rapporti di guerra e divenne una garanzia per il belligerante che si trovi, anche transitoriamente nel territorio del nemico, contro la possibilità che atti ostili vengano esercitati verso di lui dalla popolazione civile. In tal modo il sistema degli ostaggi perdette presso i popoli civili la maggior parte dell'antica importanza e, pure nella nuova forma, fu riprovato dalla consuetudine e dalla dottrina e, implicitamente, anche dalla codificazione internazionale. Sappiamo infatti che per l'art. 50 del Regolamento dell'Oja è vietato al belligerante di far scontare a tutta una popolazione le conseguenze della cattiva condotta d'una parte di essa. Che se a questo divieto aggiungiamo l'obbligo sancito dall'art. 46 del Regolamento stesso di rispettare «l'onore e i diritti della famiglia, la vita degli individui e la proprietà privata, ...», ecc. ne avremo la condanna implicita del sistema degli ostaggi. Eppure, per quanto condannato, questo si-

stema fu sempre adottato in misura maggiore o minore da tutti i belligeranti ed è notevole l'uso che ne fanno specialmente i tedeschi nella guerra attuale, come già fecero nella guerra franco-prussiana del '70-71.

Al sistema degli ostaggi si collega l'uso - generalmente condannato, sebbene da taluno si cerchi di giustificare - di far accompagnare le colonne, i convogli e i trasporti militari dell'esercito combattente da notabili del paese occupato, i quali, in caso di attentati esercitati contro il trasporto, ne pagheranno la pena con la vita, sia che muoiano vittime dell'attentato ordito dai loro connazionali, sia che vengano uccisi, qualora si salvino, per vendetta dal nemico. Questo sistema al quale sono contrari il diritto e l'equità, ma da cui gli Stati belligeranti non possono prescindere, è un nuovo modo di garanzia diverso da quello degli ostaggi. Infatti nel sistema degli ostaggi si ha il fatto che una o più persone d'uno Stato belligerante sono presi in custodia dallo

Stato nemico per accordo volontario con lo Stato o con la popolazione cui appartengo= no perchè scontino eventualmente sulla loro persona la pena delle infrazioni ai patti o alle leggi di guerra commesse da quello Sta= to o da quella popolazione, qui invece non si ha una consegna spontanea al nemico, ma un pegno che il nemico, di sua iniziativa e di suo arbitrio, prende per assicurar la pro= pria salvezza e per proteggersi da atti o= stili da parte della popolazione le cui con= seguenze essi sarebbero i primi a risentire. Sicchè, per l'origine dell'appropriazione degli individui garanti e per la forma d'e= splicazione della sanzione penale, i due sistemi vanno fra loro distinti.

La proprietà dello Stato e dei priva= ti nemici nella zona di guerra.

Altre regole eccezionali del diritto di guerra, indipendentemente dal regime dei territori occupati - di cui tra poco comin=

cieremo a trattare -, si hanno nel trattamento fatto dal belligerante alla proprietà nemica, privata o dello Stato, nella così detta zona di guerra.

Per quanto si riferisce alla proprietà dello Stato non v'è distinzione fra le regole vigenti nella guerra terrestre e quelle proprie della guerra marittima, poichè tale proprietà, in quanto sia mobiliare e serva direttamente o indirettamente agli usi della guerra (armi, munizioni, cavalli, materiale di fortificazioni, materiale degli uffici governativi, ecc.), costituisce preda bellica a vantaggio del nemico che se ne impadronisce. Degli immobili appartenenti allo Stato belligerante è riservato l'uso esclusivo al nemico, che può anche destinarli a scopo esclusivamente militare e che ha pure il diritto di distruggerli per necessità di guerra nel corso o in previsione di operazioni militari. Invece le cose di proprietà dello Stato che sono destinate al culto, all'istruzione, all'arte,

alla beneficenza pubblica, alla cura dei malati e dei feriti devono essere - a termini dell'art. 27 del Regolamento dell'Aja e dell'art. 15 della Convenzione di Ginevra del 1906 - non soltanto preservate dalla distruzione ma anche non deviate dall'uso a cui sono destinate.

Non sempre però si sentì questo rispetto per le cose appartenenti al patrimonio artistico dello Stato nemico; valgano a dimostrarlo le asportazioni di quadri, di statue, di oggetti d'arte ecc. compiute dai francesi durante le guerre della Rivoluzione e del Consolato e, sistematicamente, sotto l'Impero napoleonico dall'Italia e da altri Stati europei, onde tanto si arricchì il patrimonio artistico e storico della Francia. Circa queste asportazioni conviene però distinguere quelle che avvengono in seguito a stipulazioni contenute nel trattato di pace da quelle che hanno luogo per effetto di capitolazioni o di atti di comando in tempo di guerra. La legittimità delle [illegible] non si

può certamente infirmare, illecito è invece il fatto che oggetti d'arti possano essere confiscati dall'esercito vincitore nel territorio occupato e trasportati nel territorio proprio.

A differenza di quanto avviene per la proprietà dello Stato, nel trattamento della proprietà privata si ha una differenza assoluta fra il diritto di guerra terrestre e il diritto di guerra marittimo. Nel diritto di guerra marittimo si mantenne più completamente il concetto antico che faceva della guerra una lotta di tutti contro tutti e considerava come nemico tanto il privato, quanto lo Stato. Sicché anche attualmente è preda bellica, tanto la nave da guerra, quanto la nave mercantile nemica. Senza indugiarci a parlare delle ragioni pro e contro questa regola del diritto di guerra marittimo osserveremo come sia confortante constatare che il concetto della sorte della proprietà privata si sia ormai modificato nella guerra terrestre.

Secondo il concetto più antico le proprietà immobiliari dei privati nemici erano considerati quali "res nullius", e divenivano preda bellica per lo Stato vincitore. Le proprietà mobiliari private erano considerate come preda bellica dell'esercito vincitore e, secondo il concetto romano, non passavano immediatamente in proprietà di chi se n'era impossessato, ma se ne faceva una massa, che si ripartiva poi dal governo fra i membri dell'esercito conquistatore. Nel periodo successivo alla caduta dell'impero romano il concetto di preda bellica nella guerra terrestre subisce un regresso, perché, pur prevalendo il principio che le cose immobili dei privati nemici sono preda bellica per lo Stato conquistatore, non si manteneva la garanzia della distribuzione delle cose mobili fatta dallo Stato fra le truppe vincitrici e si riteneva che tutte le proprietà mobiliari ne-

miche fossero preda bellica dei soldati che materialmente se ne impadronivano. Una delle conseguenze di questo concetto fu, durante le invasioni barbariche, l'impoverimento delle popolazioni soggiogate e l'arricchimento dei conquistatori che procedevano alla ripartizione fra di loro della quasi totalità delle terre nemiche riservandone soltanto una piccola parte ai vinti. Così avvenne in Italia, al tempo dei Longobardi, in Inghilterra, con l'invasione normanna e, in tempi più vicini, in Irlanda, quando nel 1300 fu definitivamente assoggettata all' Inghilterra.

Questi concetti furono riprovati dal diritto moderno il quale, mentre - come vedemmo - ammette il rispetto delle proprietà dello Stato soltanto in quanto siano d'uso pubblico e in tal caso stabilisce che conservino questo carattere con l'onere per lo Stato conquistatore durante la guerra e, indipendentemente da quanto si possa stabilire, alla sua fine, di non de-

viarle dal loro uso, ha per massima in=
controvertibile l'intangibilità delle proprie=
tà private del territorio transitoriamente
o stabilmente occupato dal nemico, che non
solo non potranno essere espropriate, ma
neppure potranno essere confiscate in pu=
nizione del loro proprietario. Infatti es=
se si considerano come un diritto, della fa=
miglia, non soltanto dell'individuo, il quale,
se colpevole, potrà esser processato e fucila=
to senza però che gli vengano confiscati i
beni, il che porterebbe a un misconosci=
mento dei diritti privati della famiglia. Sic=
chè la confisca delle proprietà private è or=
mai completamente esclusa dal diritto di
guerra moderno. Non così si può dire per
la distruzione delle proprietà private in
quanto ciò sia richiesto dalle necessità mi=
litari, come ammette anche l'art. 23, lett. g,
del Regolamento dell'Aja (*). Se non che, cia=

(*) « .... è particolarmente vietato .... g - distruggere
proprietà nemiche o impadronirsene, salvo i casi
./.

scuno Stato riserva a sé stesso il compito, di indagare le necessità e di constatare se esista o no la forza maggiore. Onde se i danneggiamenti o le distruzioni di proprietà private appariscono ingiustificate non resta allo Stato danneggiato che il mezzo di rifarsene con la rappresaglia.

Le proprietà private mobiliari sono soggette alle regole normali della preda bellica, quando possono servire agli usi di guerra. In ogni altro caso dovranno essere rispettate o non potranno essere espropriate che mediante compenso. Ciò è la regola e vale sempre nel territorio ormai occupato e dove non esistono più operazioni di guerra. Ma nella zona di guerra e durante le operazioni come è giustificata per impellente necessità militare la distruzione di proprietà immobiliari, altrettanto deve ammettersi la legittimità della distruzione

---

%. in cui queste distruzioni o apprensioni fossero imperiosamente richieste dalla necessità della guerra ».

di cose mobili, ad esempio, di prodotti agricoli che possano servire al nemico per rifornirsi. Egualmente la necessità può spingere le truppe che avanzano nel territorio di combattimento ad impadronirsi delle cose private in modo assai più sommario di quanto avvenga nel territorio ormai stabilmente occupato. In nessun caso però è ammesso il saccheggio, vietato - come già vedemmo - dal Regolamento dell'Aja, sia genericamente dall'art. 28, sia, specificamente, a proposito del territorio occupato, dall'art. 47. Gli indennizzi per le devastazioni e le appropriazioni resesi inevitabili nel corso della guerra sono regolati dai trattati di pace; di diritto e per equità il danno è poi liquidato ai danneggiati dallo Stato a cui resta il territorio.

Le pene per le infrazioni alle norme relative al rispetto delle proprietà private nemiche sono riservate esclusivamente allo Stato belligerante rispetto ai suoi sudditi, lo Stato nemico può agire - come dicemmo - soltanto ricorrendo alla

rappresaglia, la quale dev'essere specifica e non generica. Deve cioè riferirsi agli stessi rapporti nei quali avvenne la violazione iniziale del diritto di guerra e non deve eccedere per importanza e per gravità l'atto contro il quale si vuole reagire, per impedire che possa a sua volta venir considerata come lesione iniziale d'un diritto ed essere fonte d'una nuova rappresaglia. L'Istituto di diritto internazionale propose che in tali casi di misconoscimento delle leggi di guerra e specialmente di infrazioni al rispetto dovuto alle proprietà private nemiche nella guerra terrestre, si debba ricorrere all'indagine e al giudizio della commissione arbitrale, appunto per evitare che una rappresaglia eccessiva avesse a giustificarne un'altra.

L'occupazione bellica
nello sviluppo storico e nel concetto moderno.

Grande importanza nel diritto di guerra terrestre ha l'occupazione bellica. Nel concetto moderno l'<u>occupazione bellica</u> consiste nell'occupazione transitoria e di fatto, pur avendo raggiunto un sufficiente grado di stabilità e di sicurezza, compiuta dall'esercito belligerante di parte del territorio appartenente allo Stato nemico. Sotto questo rispetto il diritto di guerra attuale si differenzia notevolmente dal diritto di guerra antico. Un tempo l'occupazione bellica non si distingueva dalla conquista e tanto nel diritto greco che nel diritto romano vigeva la massima che tutto ciò che é preso al nemico appartiene, di diritto, a chi se n'é impadronito. Principio questo, che valeva, sia per la sovranità territoriale, sia per la proprietà dello Stato, sia anche per la proprietà privata; sicché gli abitanti del terri=

torio occupato tutto perdevano, compresa la loro libertà personale, in quanto non venisse loro conservata dal vincitore. Ciò derivava dall'antico concetto di "<u>debellatio</u>", per cui si riteneva che tutti i diritti del vinto passassero al vincitore, tanto per i rapporti di diritto pubblico, quanto per quelli di diritto privato, fosse l'occupazione del territorio nemico totale e definitiva, o fosse invece parziale e provvisoria. Il che corrisponde al concetto comune ai popoli antichi di non riconoscere i diritti privati degli stranieri, nemmeno nel loro territorio, se non in quanto fossero garantiti da trattati speciali, che, in ogni caso, verrebbero a cessare con l'apertura delle ostilità.

In un regime simile è naturale che non potesse sorgere la distinzione fra la "debellatio" o conquista e l'occupazione bellica. Tale distinzione si poté fare soltanto quando gli Stati si riconobbero reciprocamente una somma eguale di diritti per la sovranità territoriale e per la

proprietà privata, e quando si cominciaro=no a distinguere le relazioni di diritto pub=blico dalle relazioni di diritto privato che interessano i cittadini e si ammise che gli eventi guerreschi non possano esercitare sul=le popolazioni e sui territori che un'effi=cacia momentanea, mentre il mutamento della sovranità territoriale non può av=venire in via definitiva, che col trattato di pace. Per questa modificazione di con=cetti, dove prima esisteva il solo fenome=no della "debellatio" con queste conseguen=ze assolute e complete, si cominciò a di=stinguere la completa conquista del terri=torio nemico, ove sussiste, sebbene modifi=cata, l'antica "debellatio", dall'occupazione provvisoria di parte di esso, in cui sta il nuovo concetto dell'occupazione bellica.

Normalmente infatti il passag=gio della sovranità territoriale nei territori conquistati avviene soltanto col trattato di

pace, sino alla cui stipulazione la loro nuova condizione non può diventare definitiva; sicché ciò che prima avveniva come effetto unilaterale della conquista d'un belligerante, si produce ora per mutuo consenso dei due Stati che cessano di esser belligeranti, anche se il vinto cede un territorio che materialmente non possedeva più e il vincitore ne riceve uno che già aveva conquistato nella guerra (v. pagg. 102-103). Questo, abbiamo detto, è il modo normale del passaggio di territori da Stato a Stato per effetto della guerra, ma esso può tuttora avvenire per effetto della sola conquista, nel caso che tutto il territorio d'uno Stato belligerante cada nelle mani del nemico. Due sono gli elementi dai quali si fa dipendere l'esistenza dello Stato: il territorio e la popolazione organizzata nelle forme d'un governo rappresentativo. Ora, finché una popolazione e i suoi organi rappresentativi hanno sede sopra un territorio più o meno vasto lo Stato continua, ma quando tutto il territorio sia caduto nelle mani del

nemico, o quando il governo si trovi completamente isolato dal paese di cui era l'organo rappresentativo, lo Stato vincitore ha il diritto di sostituirsi nel territorio conquistato allo Stato precedente che più non sussiste e di esercitarne le funzioni. E allora l'antica "debellatio" ricompare nel diritto moderno in quanto si ammette che il territorio d'un belligerante, quand'è completamente assoggettato, passi, anche di diritto, sotto la sovranità del nemico. Ciò avvenne per il regno di Hannover, per il granducato di Nassau e per la città di Francoforte assoggettate alla Prussia nel 1866 e per le repubbliche dell'Orange e del Transwal ~~del Natal~~ in seguito alla guerra del 1899 - 1902 contro gli inglesi.

Ma nel diritto moderno, pur ammettendosi la "debellatio" del territorio dello Stato nemico completamente assoggettato, e pur rendendosi impossibile la conservazione di rapporti diplomatici e la stipulazione del trattato di pace con lo Stato

che più non esiste, si cominciò, nondimeno, a voler integrare la legittimità dell'occupazione e la conquista del territorio nemico con una sanzione delle sue conseguenze, mediante l'adesione di una rappresentanza della popolazione del territorio occupato. Così avvenne nel 1902 per il Transwal, allorchè l'Inghilterra, dopo aver occupato tutto il territorio dell'ex-Repubblica procedette all'elezione, da parte della popolazione transwaliana di un'assemblea di notabili, alla cui accettazione sottopose certi termini e condizioni per il governo futuro del loro territorio e della popolazione da loro rappresentata. Sicché, quando tutto il territorio d'uno Stato è soggetto all'autorità militare dello Stato nemico in seguito alle sorti della guerra, allora soltanto sussiste il concetto di "debellatio", ma modificato nel senso che alla popolazione del territorio occupato si riconosce quasi un'ultima manifestazione della sovranità precedente

nella rappresentanza che è ammessa ad eleggere per definire, d'accordo col vincitore, le condizioni future del popolo e del territorio conquistato.

Ma il caso più importante per la differenza fra il diritto di guerra antico e il diritto di guerra moderno e che è altresì il più frequente nel corso delle operazioni belliche è l'occupazione parziale del territorio d'uno Stato. Qui l'antico concetto della "debellatio„ è completamente scomparso per lasciare il posto a quello di occupazione bellica che è un concetto di transitorietà e di possesso anziché di stabilità e di sovranità. Il territorio di ciascuno dei belligeranti si distingue in territorio dichiarato zona di guerra e territorio sottratto, all'inizio delle ostilità, alle operazioni di guerra. I territori appartenenti alla zona di guerra sono soggetti a quel regime eccezionale che si rende necessario anche allo Stato a cui i territori appartengono. Quando avvengono spostamenti di

truppe, i territori della zona di guerra transitoriamente occupati dal nemico sono soggetti alle leggi militari solo in parte codificate dal Regolamento dell'Aja. Ma può avvenire che le truppe di uno Stato belligerante portino la zona di guerra più avanti entro il territorio nemico. Allora il territorio occupato che sta dietro alle retrovie, ma è il territorio occupato in senso giuridico e tecnico, in quanto è soggetto al regime di occupazione bellica, diverso da quello vigente per la zona di guerra. Possiamo quindi dire soggetta all'occupazione bellica quella parte del territorio d'un belligerante che trovandosi oltre le retrovie dell'esercito nemico si trova soggetta con relativa stabilità all'amministrazione transitoria dello Stato occupante.

La condizione di occupazione bellica presenta due caratteristiche: 1° l'assoggettamento dei territori occupati e delle loro popolazioni, non soltanto alle autorità militari dell'esercito occupante, ma anche alle altre autorità dello Stato nemico;

2° il fatto che la sovranità del territorio occupato resta allo Stato, a cui esso apparteneva al principio della guerra, mentre l'occupazione nemica riveste quel carattere di possesso e di provvisorietà che le resterà sempre fino alla conclusione del trattato di pace, anche se questo dovesse sanzionare uno stato di cose durato senza interruzione dal principio dell'occupazione alla fine della guerra. Si hanno, è vero, esempi di annessioni dei territori occupati dichiarate ancor prima della conclusione del trattato di pace, ma dal punto di vista del diritto internazionale, restano atti unilaterali, privi di ogni valore. Così quando nel 1808 la Russia, durante l'effimera alleanza fra lo zar Alessandro e Napoleone, si trovò in guerra con la Svezia, che s'era schierata dalla parte contraria, occupò la Finlandia ed emanò un decreto di annessione, che però agli effetti del diritto internazionale rimase senza efficacia fino al trattato di Friedrichshafen del 1809 in cui

la Svezia riconosceva il dominio russo sulla Finlandia. Così quando l'Italia nel 1911, mentre ancor durava la guerra contro la Turchia, anzi nel primo periodo di essa, emanò il decreto di sovranità sulla Tripolitania e Cirenaica, poi convertito in legge dal parlamento, ben sapeva che tale decreto non avrebbe avuto altro effetto che quello di manifestare la sua volontà di non concludere la pace con la Turchia se non le avesse ceduto la Libia, allorchè soltanto gli altri Stati avrebbero riconosciuto il nuovo possesso italiano. Se il decreto di annessione avesse avuto importanza per il diritto internazionale, il regime delle Capitolazioni in Tripolitania e in Cirenaica sarebbe dovuto cessare "ipso iure", mentre invece le altre Potenze europee non rinunciarono a tali privilegi, se non quando il trattato di Losanna diede la sanzione definitiva - la sola valida per il d. internazionale - all'acquisto di sovranità compiuto dall'Italia. Così pure, sino alla conclu-

sione di questo trattato, i passaggi attraverso la Tunisia e l'Egitto di armi destinate agli arabo-turchi e di militari ottomani isolati non potevano essere considerati dall'Italia come atti di inimicizia da parte della Francia e dell'Inghilterra, poiché non si trattava di aiuto recato a bande ribelli ma di passaggio attraverso territorio neutro di individui armi e munizioni diretti ad un belligerante pienamente consentito dalla V Convenzione dell'Aja del 1907 (art. 6 e 7) relativa ai diritti e ai doveri della neutralità. Del resto la stessa Italia che aveva emanato il decreto di annessione riconobbe implicitamente che esso altro non era che l'unilaterale manifestazione del suo proposito di non rinunciare alla Libia, poiché altrimenti avrebbe dovuto trattare come ribelli i suoi nemici, mentre invece continuò a trattare non solo i turchi ma anche gli arabi come legittimi

belligeranti secondo le leggi della guerra. Il che dimostra che lo Stato medesimo che proclama l'annessione del territorio nemico occupato, riconosce che tale proclamazione unilaterale lascia sussistere il carattere provvisorio dell'occupazione bellica che soltanto col trattato di pace potrà convertirsi in definitivo dominio.

Conseguenze dell'occupazione bellica. Il regime dei territori occupati e della loro popolazione nella codificazione dell'Aja e nella pratica attuale.

« Dell'autorità militare sul territorio dello Stato nemico » tratta la III Sezione del Regolamento dell'Aja (art. 42 - 56). « Un territorio si considera come occupato - dice l'art. 42 - quando è posto di fatto sotto l'autorità dell'esercito nemico. - L'occupazione non si estende che ai territori nei quali questa autorità è stabilita e in grado di esercitarsi ». Finché dura questa condizione di

fatto si verifica quella che si potrebbe chiamare una "bellica negotiorum gestio„ per cui uno Stato gestisce le funzioni di un altro per la sovranità e l'amministrazione dei territori che continuano ad appartenere di diritto a questo. Tale rappresentanza si manifesta, tanto nei rapporti di diritto pubblico, quanto in quelli di diritto privato.

Un bisogno che si presenta per lo Stato belligerante che ha l'occupazione bellica di parte dei territori dello Stato nemico, è quello di provvedere sia alla sicurezza delle proprie truppe, sia al mantenimento dell'ordine pubblico nel paese conquistato. È infatti una necessità di diritto naturale a cui tutti gli Stati obbediscono quella d'istituire o mantenere un ordine giuridico nei territori che anche temporaneamente vengano a trovarsi nelle loro mani, onde provvedere al rispetto degli abitanti e alla tutela dei diritti acquisiti. Ciò è riconosciuto così insito nelle

funzioni proprie degli Stati civili, che gli articoli 34 e 35 dell'Atto generale di Berlino del 26 febbrajo 1885 ritengono non potersi considerare definitiva una occupazione originaria di territori, se lo Stato occupante non vi crei un'organizzazione amministrativa e non provveda a mantenervi l'ordine pubblico (v. pagg. 109 - 110). Se di questo si fa una condizione allo Stato occupante territori non organizzati secondo i principî fondamentali degli Stati civili, a più forte ragione si deve ammettere come conseguenza dell'occupazione bellica l'obbligo dello Stato occupante di sostituirsi allo Stato, cui prima il territorio apparteneva, per mantenervi l'ordine giuridico precedentemente istituito. Ma questa funzione dello Stato occupante si esplica in un modo irto di complessità e di distinzioni. Esso infatti deve bensì tutelare l'ordine giuridico preesistente, ma soltanto in quanto è conciliabile con la sua sicurezza e coi suoi interessi politici e militari, e, in base a queste supreme esigenze,

sostituirlo, ove occorra, con l'ordine giuridico proprio.

Tutto ciò che si riferisce al diritto costituzionale dello Stato a cui il territorio occupato apparteneva resta completamente sospeso per tutto il tempo dell'occupazione, poiché siccome le garanzie costituzionali si riferiscono allo Stato come tale e alla sua funzione politica, mentre questa è sospesa, anch'esse devono necessariamente sospendersi. Quindi i diritti di associazione, di riunione, di stampa, il diritto elettorale politico, ecc., sono completamente messi da parte dallo Stato occupante. Si comprende del resto che se lo stato di guerra genera la necessità di leggi eccezionali nello stesso territorio dello Stato belligerante non occupato dal nemico, tanto più i diritti e le funzioni politiche dei cittadini debbano scomparire nel territorio occupato.

Inoltre, siccome nel territorio occupato, è sostituita all'autorità dello

Stato che possedeva il territorio e a cui esso, di diritto, continua ad appartenere sino alla fine della guerra, l'autorità dello Stato occupante, così la popolazione e le autorità territoriali, come pure i rappresentanti degli Stati neutrali, si trovano a dover esercitare le loro funzioni in cospetto dello Stato occupante e non più dello Stato che prima possedeva il territorio.

Nei riguardi dei rappresentanti dei terzi Stati, la questione non può verificarsi per gli agenti diplomatici, se non quando il territorio è occupato totalmente, invece per gli ufficiali consolari può presentarsi anche in caso di occupazione bellica di parte del territorio. L'agente diplomatico non ha nessuna autorità di rappresentanza in confronto all'autorità dello Stato occupante, poiché la sua missione è direttamente col governo dello Stato cui apparteneva il territorio, e non col territorio stesso. Sicché i rappresentati diplomatici accreditati presso il governo dello Stato belli-

gerante, in caso di occupazione o di minaccia di occupazione nemica, dovranno abbandonare la capitale ove il governo risiedeva e seguirlo nella nuova sede stabilita nell'interno dello Stato o fuori di esso. Così avvenne nella guerra del '70-71 e anche, per un certo periodo, nella guerra attuale, per i diplomatici accreditati presso il governo francese che seguirono da Parigi a Bordeaux, e così, pure nella guerra attuale, per i rappresentanti diplomatici presso i governi belga, serbo e montenegrino seguiti, prima nelle nuove capitali scelte nel loro territorio, poi nella sede stabilita nel territorio francese. Fece eccezione il nunzio pontificio a Bruxelles, mons. Tacci-Porcelli, che prima seguì il governo belga ad Anversa e a Le Havre, ma poi, essendo la sua missione diplomatica, formalmente esercitata presso il governo belga, ma sostanzialmente diretta alla tutela dei cattolici dimoranti nel territorio belga, fece ritorno a Bruxelles. Diversa è la cosa per gli Ufficiali consolari,

la cui missione si esplica bensì da Stato a Stato, ma con competenza esclusivamente locale. Ne viene che anche nel caso di occupazione totale del territorio nemico essi hanno il diritto di continuare, in forza dell'exequatur loro concesso dallo Stato precedente, la loro funzione nel distretto consolare. Ma lo Stato occupante può sempre procedere al ritiro dell'exequatur, come fecero l'Austria e la Bulgaria per certi consoli di Stati neutrali in Serbia, sembrando loro che fossero venuti meno agli obblighi della neutralità.

« Essendo passata di fatto - dice l'art. 43 del Regolamento - l'autorità del potere legale nelle mani dell'occupante, questi prenderà tutti i provvedimenti che dipenderanno da lui allo scopo di ristabilire e di assicurare, per quanto sia possibile, l'ordine pubblico e la vita pubblica, rispettando, salvo assoluto impedimento, le leggi in vigore nel paese ». La regola normale è che le leggi antecedenti persistano e sieno

applicate dallo Stato occupante; l'eccezione è che sieno sostituite da leggi eccezionali di guerra, il criterio distintivo è quello delle necessità e degli interessi politici e militari dello Stato occupante. A ciò appunto si riferiscono le espressioni «per quanto sia possibile» e «salvo assoluto impedimento» dell'art. 43.

Il suddetto criterio vale pure per il mantenimento o per la sostituzione delle autorità stabilite nel territorio occupato. Sicché, le autorità di carattere politico sono senz'altro eliminate e sostituite da quelle dello Stato occupante e le autorità di carattere amministrativo o giudiziario di diritto comune sono mantenute nelle loro funzioni finché, per ragioni di ordine pubblico, non sieno, con provvedimenti individuali e non collettivi, messe da parte. Così nella guerra attuale, come nella guerra franco-germanica di quaran=

tacinque anni fa, i prefetti o le autorità corrispondenti avendo funzione governativa e di rappresentanza del governo dello Stato precedente sono eliminati. I sindaci, invece, avènti normalmente la delegazione della popolazione ed esercitanti, anche se di nomina governativa, funzioni amministrative, restano in carica finché non ne sieno nominalmente rimossi. Però le autorità amministrative conservate in vigore sono mantenute in uno stato di dipendenza e di subordinazione rispetto all'autorità militare e alle leggi militari dello Stato occupante costituite nel caso nostro per la presente guerra dal "Servizio in guerra„ e dalle ordinanze particolari. « Le autorità del paese occupato – dice il § 371 del "Servizio„ – hanno facoltà di ritirarsi dai loro uffici, ma, finché vi rimangano, devono sottomettersi senza restrizioni al potere dell'occupante; comportandosi diversamente, fanno atto di ostilità e sono trattate secondo le necessità di guerra ».

La magistratura è mantenuta in vigore perchè rappresenta una funzione continuativa nell'amministrazione del territorio occupato, ma la competenza dei magistrati persiste soltanto in quanto non l'abbia diminuita, al momento dell'accupazione o successivamente, un motivo di necessità militare. Allo stesso modo che l'applicazione delle leggi esistenti è modificata in quanto si sia resa necessaria l'introduzione di nuove leggi militari, così la competenza delle autorità amministrative e giudiziarie che pure restano in carica è diminuita e modificata secondo le esigenze delle necessità militari e le leggi eccezionali emanate dall'occupante per la tutela delle sue truppe e dell'ordine pubblico nel territorio occupato. Ma in quanto la magistratura del territorio occupato continui nelle sue funzioni, le esercita sempre per effetto della delegazione e dell'investitura avuta dallo Stato a cui il territorio apparteneva che, duran-

te l'occupazione, è rappresentato dallo Stato occupante. Il quale può bensì individualmente rimuovere i magistrati, ma non dà loro una investitura o una delegazione nuova dovendo invece riconoscere quella precedentemente avuta dal loro Stato e in applicazione delle leggi vigenti nel loro territorio. A questo sistema si attennero tutti gli Stati che esercitarono il diritto di occupazione bellica nell'ultimo mezzo secolo.

Da quanto abbiamo detto risulta che la magistratura giudicante del territorio occupato deve pronunciar le sue sentenze in nome dello Stato che l'ha istituita e non già di quello che ha il possesso del territorio. Notevole è a questo proposito la controversia sorta nella guerra del '70-'71 fra le autorità giudiziarie dei dipartimenti francesi occupati e le autorità tedesche, non in quanto queste volessero che le sentenze fossero pronunciate in nome del re di Prussia, ma in

quanto non volevano che fossero pronunciate in nome della Repubblica istituitasi nel settembre del '70. Infatti i prussiani lottando contro l'Impero francese e facendo la guerra che era stata dichiarata da Napoleone III° consideravano i territori occupati e le magistrature ivi esistenti come dipendenti ancora, di diritto, dal governo di Napoleone e non volevano che le sentenze fossero emanate in nome d'un governo che essi non riconoscevano. Non volendo però le autorità francesi adoperare ancora l'antica formula "au nom de l'Empereur des français„ ma l'altra "République Française, au nom du peuple français„, fu loro proposto di pronunciare le sentenze in nome dei governi alleati, ed essendosi rifiutate, si ricorse alla formula "in nome della legge„. Attualmente nel Belgio e nei territori russi occupati dagli austro-tedeschi le sentenze sono tuttora pronunciate in nome del re dei belgi, rispettivamente, dello zar di tutte le Russie. Nei terri=

tori austriaci da noi ora occupati, dato il carattere di liberazione e di rivendicazione della nostra guerra, non si volle che le sentenze fossero ancora pronunciate in nome dell'imperatore d'Austria e non potendosi farle pronunciare in nome del re d'Italia si adottò la formula "in nome del Comando supremo delle truppe italiane". La qual cosa però, dal punto di vista giuridico, non è degna di approvazione, perché, essendo il Comando supremo delegato dal re d'Italia, le sentenze pronunciate in nome di quello sono indirettamente pronunciate in nome di questo, il che, dato quanto abbiamo detto, è illegale. Conviene poi notare che le sentenze pronunciate indebitamente in nome del sovrano o del governo dello Stato occupante non vengono poi rispettate ed eseguite nei terzi Stati. Ciò si verificò, durante l'occupazione italiana del Dodecaneso prima della pace di Losanna, per una sentenza della Demogerontia dell'isola di Kassos pronunciata per errore in

nome del re d'Italia il 1° agosto 1912 e alla quale fu negato dal presidente del Tribunale misto di Mansurah l'"exequatur" per la sua esecuzione in confronto d'uno dei convenuti dimoranti in Egitto(*). Tale diniego d'esecutorietà provocò molti commenti, ma era invece perfettamente legittimo, perchè la sentenza pronunciata a Kassos indebitamente in nome del re d'Italia, se fosse stata eseguita in Egitto avrebbe costituito un'offesa all'ordine giuridico di quello Stato. L'errore fu ripetuto un'altra volta da quella Demogerontia, indi, nei tribunali istituiti dal generale Ameglio a Rodi (di 1ª e di 2ª istanza) a Simi, a Cos, a Calimno, a Leros e a Scarpanto e nelle Demogerontie conservate, sebbene colle sosti-

(*) Cfr. E. Catellani. - Le sentenze civili pronunciate nel Dodecaneso durante l'occupazione italiana nel vol. XXX, disp. II degli Atti e memorie della R. Accademia di scienze, lettere ed arti di Padova, pagg. 145 - 159.

tuzioni di persone resesi necessarie, le sentenze vennero sempre pronunciate "in nome della legge". Nelle condizioni in cui le isole del Dodecaneso vennero a trovarsi col Trattato di Losanna, condizione non più di occupazione bellica, ma di temporanea concessione di amministrazione, tanto più il legittimo sarebbe stato l'emanare le sentenze in nome del re d'Italia anziché secondo la formula impersonale "in nome della legge", degna piuttosto d'esser sostituita dall'antica: "in nome del sultano".

Circa l'<u>ordinamento fiscale</u>, dall'indole stessa dell'occupazione bellica deriva che esso, come ordinamento statale del territorio occupato, deve restare tale qual'era prima dell'occupazione. L'ordinamento fiscale forma parte dell'assetto definitivo del territorio occupato e lo Stato occupante, rappresentando in esso le funzioni dello Stato precedente, non può che gestire a profitto proprio e secondo gli interessi loca-

li la funzione fiscale. « Se l'occupante – dice l'art. 48 del Regolamento – riscuote nel territorio occupato le imposte, i diritti e i pedaggi stabiliti a favore dello Stato, lo farà per quanto è possibile, secondo le norme dell'assetto e della ripartizione in vigore, e ne risulterà per lui l'obbligo di provvedere alle spese dell'amministrazione del territorio occupato, nella misura in cui vi era tenuto il Governo legale ». Come si vede, il Regolamento dell'Aja metteva norma e moderazione all'azione fiscale dello Stato occupante, riducendola nei limiti d'una rappresentanza dello Stato legale e per effetto di questo concetto di rappresentanza limitava la disponibilità dei redditi fiscali percepiti nel territorio occupato con l'obbligo di provvedere alle spese dell'amministrazione (sicurezza pubblica, ordine pubblico, ordinamento stradale, regime delle comunicazioni, ecc.).

È nota la protesta fatta dal governo belga contro il sistema delle tasse che il governatore tedesco del Belgio pretendeva imporre ai belgi fuggiti all'estero che non fossero tornati entro il 1° marzo 1915. La protesta si basava sul fatto che il regime delle imposte nel territorio occupato non poteva essere mutato dall'occupante e che il fatto d'essersi allontanati dal proprio territorio al momento dell'occupazione e prima che essa vi si fosse stabilita, non costituiva secondo le leggi vigenti in Belgio motivo d'imposta e non poteva costituire per lo Stato occupante un reato passibile di penalità. Perciò il governo belga protestava contro l'atto di von Bissing considerandolo un'invasione nelle proprie attribuzioni e come un eccesso fiscale dello Stato occupante.

*

*   *

Per completare la dottrina dell'occupazione bellica e delle sue conseguenze dob-

biamo vedere gli effetti che ne derivano sulla proprietà, sia dello Stato, che dei privati e sulle persone degli individui privati abitanti nel territorio occupato, sieno essi sudditi dello Stato a cui detto territorio appartiene o di Stato alleato, o sieno invece sudditi di Potenza neutrale. Questi rapporti sono, come tutto ciò che si riferisce alle conseguenze dell'occupazione bellica, regolati dalla IV Convenzione dell'Aja del 1907 (II^a^ del 1899) e dal Regolamento annessovi, ma non si può tuttavia dire che le truppe degli Stati che ratificarono la Convenzione o vi aderirono sieno tenute a rispettarla in quanto tale, poichè invece non sono soggetti alle sue norme se non in quanto sieno state incorporate nei regolamenti interni emanati dal loro Stato. Sicchè se uno Stato nell'emanare queste norme interne che dovrebbero essere in armonia col Regolamento internazionale, lo modifica e se ne discosta, la colpa della non osservanza di certe norme del Regolamento

dell'Aia non va attribuita alle sue truppe tenute soltanto ad uniformarsi al regolamento interno, ma allo Stato che emanò il Regolamento interno. Perciò nei riguardi della rappresaglia i belligeranti devono esser guardinghi ed esercitarla soltanto in quei rapporti in cui si può far valere contro la collettività dello Stato nemico e non contro i comandanti dei singoli reparti di truppa che non si possono considerare colpevoli per aver osservato la norma interna anzichè la norma internazionale.

Fra i vari regolamenti dati dagli Stati belligeranti alle loro truppe per la guerra attuale o modificati in questa occasione ha per noi speciale importanza il "Servizio in guerra" emanato dal ministro della guerra italiano e diviso in due parti: parte I^a "Servizio delle truppe"; parte II^a "Organizzazione e funzionamento dei servizi". Ivi lo Stato italiano non si limita soltanto ad enunciare l'applicazione del Regolamento dell'Aja, salva l'even=

tuale necessità di allontanarsene, ma ne integra e ne estende le norme secondo i suoi concetti particolari. Premesso dunque che in tutti gli Stati esistono regolamenti interni più o meno conformi al Regolamento dell'Aja e che ad essi bisogna riferirci per avere un concetto esatto delle norme che le rispettive truppe sono tenute ad osservare, procediamo nella nostra trattazione degli effetti dell'occupazione bellica.

Per gli stessi concetti esposti a proposito dell'ordinamento fiscale del territorio occupato si può dire che per effetto dell'occupazione, deriva allo Stato occupante non l'appropriazione e il diritto di disposizione delle cose di proprietà pubblica dello Stato nemico, ma soltanto il diritto di gestione. « Tutte le proprietà pubbliche, mobili o immobili - dice il "Servizio„ p.I^a^, § 371 - passano in possesso dell'occupante », il quale ne diviene, non il proprietario, ma l'utente gratuito ed ha quindi il diritto di servirsene,

ma non quello di distruggerle, quando la distruzione non si renda indispensabile per le necessità militari dell'offesa, o della difesa. Soltanto - come dice l'art. 43 del Regolamento - «del numerario, dei fondi e dei valori esigibili, appartenenti in proprio allo Stato, dei depositi d'armi, dei mezzi di trasporto, magazzini e approvigionamenti, e, in generale di ogni proprietà dello Stato atta a servire alle operazioni di guerra», l'esercito occupante potrà appropriarsi e disporre liberamente. Dei beni demaniali dello Stato l'occupante può godere l'uso o lucrare i redditi, ma non dovrà, nella sua qualità di semplice possessore temporaneo, nè alienarli, nè - salvo il caso di necessità militari, distruggerli. «Lo Stato occupante - dice l'art. 55 del Regolamento - si considererà come semplice amministratore e usufruttuario degli edifici pubblici, degli immobili delle foreste ed aziende agricole appartenenti allo Stato nemico ed esistenti nel paese occupato.

Dovrà salvaguardare il capitale di queste pro=prietà e amministrarle in modo conforme al=le regole dell'usufrutto». Gli edifici di ca=rattere pubblico amministrativo o destinati al culto, alla beneficenza, all'arte, alla scienza, all'istruzione, ecc., non potranno esser distrutti, danneggiati nè deviati dal=la loro destinazione per opera dell'occupante, che soltanto potrà assumerne la gestione. Ciò risulta dall'<u>art. 56</u> del Regolamento che vuol trattati come la proprietà privata «i beni dei Comuni e degli stabilimenti consa=crati ai culti, alla beneficenza, all'istruzio=ne, alle arti e alle scienze anche se ap=partenenti allo Stato» e ne vuol punita qualunque appropriazione, distruzione o danneggiamento internazionale , nonchè dal citato paragrafo del "Servizio in guerra" italiano. Di violazione dei suddetti artico=li vennero imputate: la Germania accusa=ta nell'aprile 1915 dalla Francia di avere asportato opere d'arte dai dipartimenti fran=cesi invasi e la Russia accusata dalla Ger=

mania di distruzioni illegittime di proprietà pubbliche compiute durante l'effimera occupazione di parte della Prussia Orientale, le quali sarebbero state confermate dalla rioccupazione tedesca.

Oltre alla proprietà pubblica dello Stato, dobbiamo considerare la proprietà pubblica degli enti subordinati e la proprietà privata avente funzioni di carattere pubblico. Se ne occupano gli art. 56, 53 e 54 del Regolamento e le loro norme sono riaffermate e completate nel diritto nostro dalle disposizioni contenute nel "Servizio". Le proprietà degli enti pubblici aventi carattere locale (quali le provincie e i comuni) passano pur esse sotto il controllo dello Stato occupante, ma sono più completamente rispettate delle proprietà dello Stato e vengono mantenute nella loro destinazione. Le proprietà private aventi funzioni pubbliche (come ad es. i beni dei comitati locali della Croce Rossa) devono esser rispettate dallo Stato occupante. Agì quindi illegittimamente

il governo tedesco confiscando i beni della Croce Rossa belga, sia pure a profitto della Croce Rossa tedesca operante in territorio belga. Soltanto quando le proprietà private hanno funzioni di carattere direttamente o indirettamente militare, lo Stato occupante potrà impadronirsene, ma non potrà distruggerle, se non in caso di necessità. Alla fine della guerra si dovrà farne restituzione, in quanto ciò sia possibile, ai proprietari e si dovrà pure provvedere a indennizzarli. Così avviene non soltanto per il materiale di guerra di proprietà privata, ma anche per le ferrovie, telegrafi, telefoni, cavi sottomarini e gli altri mezzi di comunicazione appartenenti a privati. « Tutti i mezzi - dice l'art. 53 - adibiti in terra, in mare o per aria alla trasmissione delle notizie, al trasporto delle persone e delle cose, all'infuori dei casi governati dal diritto marittimo, depositi d'armi, e, in ge-

nerale, ogni specie di munizioni di guerra, possono esser sequestrati, anche se appartengano a persone private, ma dovranno essere restituite e le indennità saranno regolate alla conclusione della pace». «I cavi sottomarini - art. 54 -, che uniscono un territorio occupato a un territorio neutrale non saranno sequestrati o distrutti, se non nel caso di necessità assoluta. Essi dovranno del pari essere restituiti e le indennità saranno regolate alla conclusione della pace.»

Circa i rapporti fra gli abitanti del territorio occupato e lo Stato occupante dobbiamo distinguere quelli relativi alla loro persona da quelli relativi ai loro averi. Nei rapporti personali con lo Stato occupante i privati hanno speciali guarentigie e speciali doveri, derivanti dal fatto che l'occupante deve rispettarli e non può imporre loro certi obblighi, ma, d'altra parte ha diritto di non tollerare che contro di sé

o contro le sue truppe vengano esercitati dalla popolazione atti che si renderebbero passibili delle più gravi sanzioni penali. « L'onore e i diritti della famiglia - dice l'art. 46 del Regolamento -, la vita degli individui e la proprietà privata, del pari che le convinzioni religiose e l'esercizio dei culti devono essere rispettati. - La proprietà privata non può essere confiscata ». Similmente il nostro "Servizio di guerra,, dice che « agli abitanti che si mantengono neutrali si deve rispetto e protezione ». Gli obblighi che non si possono imporre agli abitanti del territorio occupato sono quelli derivanti dalla loro sudditanza poichè - come dicemmo - lo Stato occupante è in condizione di possesso e non di sovranità. L'abitante del territorio occupato è un suddito che non può adempiere a certi obblighi verso il proprio Stato, ma che non può esser costretto ad adempierli verso un altro. È quindi proibito - come dispone l'art. 45 - « di costringere la popolazione d'un territorio occupa-

to a prestare giuramento alla Potenza nemica» ed è pure proibito ad un belligerante - art. 44 - «di forzare la popolazione d'un territorio occupato a dar notizie sull'esercito dell'altro belligerante e sui suoi mezzi di difesa». Ciò è confermato dal nostro "Servizio in guerra„, come pure le proibizioni, di cui già parlammo, sancite rispettivamente dagli articoli 47 e 50 del Regolamento, del saccheggio e delle punizioni collettive inflitte agli abitanti del territorio occupato per fatti individuali, di cui non fossero solidalmente responsabili.

Ai suddetti obblighi che restringono i diritti dello Stato occupante non si conformarono pienamente gli attuali belligeranti. Al divieto sancito dall'art. 44 del Regolamento, la Francia, la Germania, il Giappone e la Russia si erano opposte nella Conferenza dell'Aja ritenendo che lo Stato occupante non potesse rinunciare a far servire da guida alle proprie truppe la popo-

lazione del territorio occupato, dato che ciò serviva piuttosto ad assicurarne la difesa, che ad aiutarne l'offesa contro l'altro belligerante. Anche circa la proibizione di cui all'art. 45 del Regolamento, non tutti gli Stati furono unanimi e l'Inghilterra nella guerra contro i boeri praticò una speciale formula di giuramento per la popolazione del territorio occupato, non consistente in un vero giuramento di sudditanza, ma di semplice astensione da atti ostili contro l'esercito e le autorità dello Stato occupante. Per il rispetto all'onore ai diritti della famiglia, alla proprietà privata e alle convinzioni religiose si ebbe invece maggior unanimità di consenso e di pratica. Una massima invece che fu spesso violata è quella sancita dall'art. 50.

Oltre agli atti che lo Stato occupante non può imporre alle popolazioni del territorio occupato, ve ne sono altri che da queste esso non può mai esser obbligato a tollerare. Vi sono casi in cui il principio

della difesa e della sicurezza prevale sul diritto assoluto e sull'onorabilità d'una data condotta. Così avviene che chi insorge per combattere il tiranno o lo straniero è considerato un eroe dai suoi concittadini e dai posteri ma, avendo commesso un reato di insurrezione contro i poteri costituiti si rende passibile delle maggiori sanzioni. Difendere il proprio territorio contro il nemico è diritto e dovere dei cittadini, insorgere durante l'occupazione nemica, secondo il tipo epico dei Vespri siciliani, può esser considerato moralmente assai più nobile e meritorio, ma d'altra parte bisogna riconoscere che da un punto di vista meno elevato e con una giustificazione degna di minor plauso, ma per un imperativo egualmente categorico, lo Stato occupante deve poter servirsi di tutti i mezzi di cui può disporre per provvedere alla propria sicurezza nel territorio nemico eliminando tutti coloro che fanno contro di lui una guerra non aperta. Sicché tutti

quelli atti che sono legittimi anche alla popolazione civile contro il nemico che s'avanza, diventano illegittimi a occupazione compiuta, allorchè l'occupante ha la necessità e il pieno diritto di colpire col massimo rigore ogni tentativo di insurrezione o di partecipazione anche indiretta alle ostilità da parte di privati nemici in favore dello Stato, cui essi appartengono ancora per sovranità, ma che non ha più il possesso del territorio. A ciò si attennero in ogni guerra gli eserciti occupanti di tutti gli Stati, nè quei belligeranti che hanno parte del proprio territorio occupato dal nemico potrebbero rimproverargli l'osservanza di quelle regole che essi stessi osserverebbero se le parti fossero invertite. Riferiamo quanto dice a questo proposito il "Servizio in guerra" italiano (vol. 1°, § cit., p. 180-181): « Agli abitanti che si tengono neutrali si deve rispetto e protezione. Contro quelli che fanno atto di ostilità, si ha diritto d'impie-

gare tutti i mezzi di repressione che si credono necessari. La repressione può essere individuale o collettiva; dev'essere pronta ed energica, contro le persone può assumere forma di presa in ostaggio, di arresto o anche di condanna a morte: contro gli averi, forma di sequestro, di ammenda od anche di distruzione».

I rapporti degli abitanti del territorio occupato con lo Stato occupante per quanto si riferisce ai loro averi, possono esser considerati, sia dal punto di vista del <u>regime fiscale</u> a cui essi vengono sottoposti, sia da quello del <u>trattamento fatto alle proprietà</u>. Abbiamo detto che lo Stato occupante ha il diritto di gestione dell'organizzazione fiscale del territorio occupato secondo le norme di assetto e di ripartizioni vigenti e con l'onere di rispondere mediante il reddito che ne ritrae al minimum delle funzioni governative che si devono esplicare nel territorio stesso (<u>art. 48</u>).

Inoltre lo Stato può prelevare contribuzioni straordinarie sulla popolazione del territorio occupato, che non avranno carattere di punizione (cfr. art. 50) se non in caso di atti di ostilità compiuti collettivamente da tutta la popolazione contro l'esercito occupante e che normalmente invece saranno determinate dai bisogni militari o dalla necessità di provvedere alle spese di amministrazione. « Se - dice l'art. 49 - oltre alle imposte contemplate nell'articolo precedente, l'occupante preleverà altri contributi in denaro nel territorio occupato, non potrà farlo se non per i bisogni dell'esercito o dell'amministrazione di questo territorio ». Tali contributi dovranno altresì presentare questi due caratteri: 1° essere equamente distribuite; 2° essere un'anticipazione di imposte o un prestito forzoso il cui rimborso verrà al momento della pace regolare fra i due Stati, e non invece

ce una vera imposta od una espropria=zione.

Nella guerra attuale si ebbero due categorie di contribuzioni prelevate dal=l'occupante tra la popolazione del territo=rio nemico invaso: a) contribuzioni in danaro imposte a titolo di punizione e aventi il ca=rattere definitivo delle tasse, tali cioè che non saranno mai rimborsate; b) contribuzioni in danaro aventi il vero carattere di imposte straordinarie nella forma diremo così - orto=dossa del Regolamento dell'Aja, che po=tranno dar luogo a guerra finita a un'azio=ne di conguaglio fra i vari gruppi della popolazione del territorio occupato.

L'art. 51 del Regolamento sta=bilisce poi le tre condizioni richieste per ogni contribuzione: 1° che essa non sia per=cepita, se non in virtù d'un ordine scrit=to e sotto la responsabilità d'un generale in capo; 2° che sieno osservate le regole dell'assetto e della ripartizione in vigo=re; 3° che sia rilasciata una ricevuta ai

contribuenti.

Oltre alle varie specie di contribuzioni sono ammesse per il diritto di occupazione le requisizioni, che eccedendo certi limiti, ben si potrebbero chiamare un saccheggio organizzato. Nel diritto antico le requisizioni valevano come confische di cose mobili appartenenti alla popolazione del territorio occupato; nel diritto vigente valgono come espropriazioni a favore dell'esercito occupante di cui, se il pagamento non potrà farsi immediatamente, saranno rilasciate regolari ricevute con cui gli espropriati potranno ottenere le somme loro dovute, al più tardi, a guerra finita. Sembrava però che il diritto internazionale moderno fosse giunto alla condanna assoluta delle requisizioni ritenendo che lo Stato occupante dovesse provvedere da sè al mantenimento delle sue truppe comperando dalle popolazioni mediante libera contrattazione le cose di cui il corpo d'occupazione potesse abbisognare. E si citava come esempio

quello di Wellington che durante la campagna di Spagna contro Napoleone comprò dalla popolazione tutto ciò che gli occorreva. Ma d'altra parte la necessità che gli eserciti composti di grandi masse di uomini vivano a spese del territorio occupato, l'impossibilità dei trasporti, l'insufficienza dei mezzi economici per il pronto pagamento, la necessità di reprimere l'avidità degli speculatori, ecc. fecero sì che si ricorresse sempre ed anzi in proporzioni sempre maggiori all'espropriazione delle cose mobili appartenenti alla proprietà privata nemica, che pure è ritenuta intangibile e non confiscabile (*). Di qui la necessità che il Regolamento dell'Aja si occupasse delle requisizioni e ne regolasse le condizioni, il che fa appunto l'art. 52. « Non potranno essere imposte - esso dice ai Comuni o agli abitanti requisizioni in natura o prestazioni di servizi, se non per i biso

---

(*) Art. 46: « ... La proprietà privata non può esser confiscata ».

gui dell'esercito di occupazione. Esse saranno in rapporto coi proventi del paese e di tal natura da non implicare per le popolazioni l'obbligo di partecipare alle operazioni di guerra contro la patria. -» Queste requisizioni e prestazioni di servigi non saranno imposte, se non con l'autorizzazione del comandante della località occupata. - Le prestazioni in natura saranno pagate, per quanto è possibile, in contanti; in caso diverso, saranno constatate con ricevuta e il pagamento delle somme dovute sarà fatto al più presto possibile». Delle requisizioni tratta il "Servizio in guerra" nella parte 2ª, appendice, pagg. 219, 228, distinguendole in: requisizioni su territorio nazionale, su territorio alleato e su territorio nemico.

Nella requisizione abbiamo abbiamo tre elementi. 1° il fatto che cede la sua proprietà anche chi non lo vorrebbe; 2° il fatto che il prezzo è fissato dal corpo delle truppe occupanti che compie la requisizione; 3° il fatto che spesso il pagamento è sostituito

da una ricevuta ove non è indicato quando e da chi sarà fatto il pagamento il quale spesso è rimandato al momento della pace e all'equità dello Stato a cui il territorio resta. Sola garanzia della requisizione è che dev'esser compiuta soltanto per ordine del comandante superiore e non semplicemente d'un comandante subalterno, poiché allora troppo facilmente potrebbe degenerare in vero saccheggio.

Queste le principali norme circa il regime dei territori occupati e della loro popolazione. Che molte di esse sieno state violate nella presente guerra è fuori di dubbio; certo però l'inchiesta di commissioni internazionali avrebbe potuto meglio assodare la verità delle molteplici accuse unilateralmente mosse dai vari belligeranti. Siccome esse mancano, si deve andar cauti nei giudizi di condanna. Resta tuttavia inoppugnabile il fatto delle distruzioni metodiche compiute dai tedeschi specialmente nelle

città belghe come restano inoppugnabili i massacri e gli eccidi da loro compiuti contro intere popolazioni in punizione di atti di ostilità individuali.

Convenzioni ed accordi fra belligeranti.

Nonostante che tutti i rapporti diplomatici vengano sospesi fra gli Stati belligeranti essi non possono tuttavia ignorarsi completamente nel corso della guerra, ma hanno spesso la necessità di venire a contatto fra di loro per prendere accordi generali o parziali circa la condotta da seguire nella guerra, per presentare le proteste, le domande d'indennità, le intimazioni di rappresaglia, ecc., nonchè per tutti gli altri rapporti, che continuano a svolgersi indipendentemente dalle operazioni di guerra.

A questo proposito dobbiamo notare che, in omaggio alla dottrina che s'era

venuta formando nel secolo XIX e che venti o trent'anni fa sembrava ormai prevalere, secondo la quale la guerra è un rapporto di diritto pubblico che mette l'una contro l'altra le forze militari dei due Stati, ma non può turbare i rapporti normali fra le loro popolazioni in quanto non si riferiscano direttamente o indirettamente alla guerra, si riteneva che le relazioni fra i belligeranti in tutto ciò che non si riferisca alla guerra dovessero procedere regolarmente. La guerra internazionale moderna fece tramontare, appena spuntato, questo concetto e ciò che pareva doversi ridurre a un duello fra i due Stati rappresentati dai loro organi militari ridivento una lotta di tutti contro tutti. La sostituzione agli eserciti professionali degli eserciti nazionali, l'incorporazione in questi di tutti gli uomini validi dello Stato, il contributo sempre maggiore dato alla guerra dai non militari specialmente preziosi per le informazioni comunicate al loro Stato se dimoranti in territorio nemico, la

necessità di aggiungere alla guerra delle armi la guerra economica la cui importanza venne quasi eguagliandosi a quella della prima: tutto ciò determinò un ritorno al punto di partenza e al concetto che faceva della guerra uno stato di effettiva ostilità fra le popolazioni e determinava la completa interruzione di tutti i rapporti pacifici e commerciali fra i belligeranti.

Ridotti al minimo, restano tuttavia fra i belligeranti alcuni rapporti dovuti alle stesse necessità della guerra e, più tardi, agli approcci di pace. Fra questi rapporti dobbiamo distinguere quelli che avvengono indirettamente col mezzo degli Stati neutrali.

Secondo il concetto ormai abbandonato dal diritto di guerra moderno, col tramite degli Stati neutrali dovrebbero svilupparsi tutte le relazioni fra i belligeranti relative alla tutela dei rapporti pacifici che si continuano a mantenere anche nel corso

della guerra. Essendo rotte le relazioni diplomatiche dirette è naturale che la tutela di questi rapporti debba essere affidata a Stati neutrali. Ora, il fatto della rappresentanza affidata dai belligeranti ai terzi Stati avviene anche attualmente, ma, stante l'interruzione completa d'ogni relazione pacifica fra le due parti, tale rappresentanza si svolge ormai unicamente sul campo del diritto di guerra. Così avviene che oggi gli accordi diversi fra i belligeranti, i reclami, le indagini sul trattamento dei prigionieri di guerra, dei territori occupati, ecc., sono fatti col tramite dell'Olanda, della Spagna e degli Stati Uniti d'America, i cui rappresentanti, come pure quelli del pontefice, sono spesso ammessi a visitare i campi di concentramento dei prigionieri di guerra nei vari Stati belligeranti per assicurarsi dell'umanità del loro trattamento e presentare in caso diverso le loro proteste. Fu col tramite della Svizzera che venne pattuito

tra la Francia e la Germania l'internamento dei rispettivi prigionieri malati nel territorio della Confederazione allo scopo d'esservi curati e di restarvi sino alla fine della guerra, fu col mezzo del papa, anzi per iniziativa di questo, che avvennero gli scambi di prigionieri inabili al servizio fra i vari belligeranti; fu col mezzo degli Stati Uniti che si trattarono le questioni relative alla possibilità o meno che certi belligeranti dieno alle loro navi mercantili l'autorizzazione di armarsi per le necessità della difesa e ai limiti che altri belligeranti debbano seguire nella loro guerra coi sottomarini. Poco dopo l'inizio delle ostilità italo-austriache furono presi accordi fra i due governi col mezzo della Svizzera per la neutralizzazione d'un tratto di confine verso lo Stelvio per salvaguardare il territorio svizzero dall'eventuale pericolo di venir accidentalmente danneggiato dalle operazioni belliche austro-italiane.

Oltre ai rapporti indiretti col mezzo

degli Stati neutrali esistono fra i belligeranti rapporti diretti col mezzo dei loro parlamentari sebbene ormai esclusivamente ristretti agli accordi di carattere immediato, o temporaneo o locale che si rendono necessari nel corso delle ostilità. Dei parlamentari e del loro carattere di diplomatici occasionali abbiamo parlato a pagg. 542-543. Qui osserveremo che, tanto le convenzioni concluse fra i belligeranti indirettamente col tramite dei neutri, quanto quelle concluse direttamente col mezzo dei loro parlamentari, sono egualmente valide risultando entrambe dal mandato dato dagli Stati interessati agli stipulanti e, per le convenzioni di maggiore importanza, dalla ratifica data successivamente dalle autorità supreme degli Stati medesimi. Ma, come dicemmo, le convenzioni di maggior importanza sono negoziate quasi esclusivamente col mezzo degli Stati neutrali, mentre la stipulazione diretta avviene soltanto per

le convenzioni di carattere secondario e locale.

Effetto di queste stipulazioni dirette può essere il conferimento di salvacondotti o licenze a speciali individui e di salvaguardie a determinate persone o località. Il salvacondotto è un documento, che, individuando una persona ed escludendo - se non si è convenuto altrimenti - la sua famiglia, le dà la possibilità di penetrare con sicurezza nel territorio appartenente allo Stato nemico o da esso occupato. Se il salvacondotto ha carattere locale e si riferisce a una data zona di territorio, può esser concesso anche dall'autorità militare subordinata che in tal zona comanda, avendo invece carattere generale e riferendosi a tutto il territorio nemico dev'esser concesso direttamente dallo Stato. Nel primo caso il salvacondotto è concesso per motivi eccezionali di carattere commerciale, sanitario, ecc.; nel secondo caso si collega a tentativi di

negoziati d'armistizi o anche di preliminari di pace. Sul finire della guerra italo-turca del 1911-12 fu dato dalla Turchia ad un nostro plenipotenziario, che poi doveva partecipare alla stipulazione del Trattato di Losanna, e dall'Italia a un plenipotenziario turco, un salvacondotto con cui i due incaricati poterono con frequenti viaggi nello Stato rispettivamente nemico mettere a contatto i due governi e preparare la pace. Ed è lecito supporre che al momento di finire la guerra attuale, mancando Stati neutrali che possano imporre la loro volontà e la loro mediazione ai belligeranti, questi, prima in via ufficiosa, poi anche in via ufficiale, si metteranno a contatto col mezzo di diplomatici rispettivamente delegati la cui attività, in caso di risultato negativo, sarà certo ufficialmente smentita.

Il salvacondotto, comunque stipulato e qualunque ne sia l'estensione, si riferisce esclusivamente alle persone e

alla facoltà loro concessa di penetrare in territori posti sotto l'autorità dello Stato nemico. La licenza, che può comprendere anche il salvacondotto, consiste, non nella semplice facoltà di penetrare nel territorio occupato da un belligerante, ma anche nell'autorizzazione di esercitare speciali professioni o commerci, lasciando soggetto chi ne è provvisto a tutte le penalità determinate dal diritto di guerra per atti di spionaggio o di illecita ingerenza. Spesso le licenze hanno carattere locale e sono concesse nel territorio di operazioni per autorizzare quei piccoli commerci che sono necessari, sia agli abitanti, sia agli stessi soldati.

Le salvaguardie sono autorizzazioni simili alle licenze e ai salvacondotti, ma, più che riferirsi a cose o ad individui, sono relative a determinate istituzioni o edifici che devono essere e si vogliono per speciale concessione, salvaguardati dalle conseguenze della guerra.

Le salvaguardie sono implicite in quanto derivino da convenzioni di carattere generale stipulate prima della guerra, sono esplicite se determinate da speciali convenzioni conclusi nel corso della guerra. Alla prima categoria appartengono le salvaguardie spettanti nei bombardamenti agli edifici dedicati al culto, alla beneficenza, all'istruzione, ecc., a sensi dell'art. 27 del Regolamento dell'Aja e quelle godute dagli ospedali dal personale e dal materiale della Croce Rossa secondo la Convenzione di Ginevra del 1906. Della seconda specie sono le salvaguardie combinate d'accordo fra i due belligeranti con speciali stipulazioni conchiuse per la tutela, non sancita in alcuna stipulazione precedente, di speciali edifici o di speciali persone nei bombardamenti, nel corso delle ostilità.

*

* *

Oltre alle stipulazioni di carattere particolare e secondario sin qui ricordate,

possono aver luogo fra gli Stati belligeranti convenzioni più importanti che mettono in rapporto piuttosto i due eserciti e i due Stati che due reparti di truppe. Sono esse quelle relative alle capitolazioni, le tregue e gli armistizi.

Le capitolazioni di corpi di truppe o di fortezze sono vere convenzioni internazionali stipulate nel corso della guerra che mettono in rapporto i due Stati belligeranti poichè una volta stipulate dal comandante del corpo d'esercito o della fortezza non possono esser sconfessate dallo Stato a cui la truppa o la fortezza appartengono e soltanto potranno dar luogo alla punizione di chi ha capitolato come avvenne per il generale Stoessel, il sedicente eroe di Port Arthur. Di qui la necessità del comandante che capitola di accordarsi preventivamente col suo Stato, nonchè, l'esecuzione della capitolazione avendo

luogo immediatamente e senza bisogno di ratifica, egli, agendo di sua iniziativa, verrebbe ad assumerne la piena responsabilità. Le capitolazioni possono avvenire con l'onore delle armi o con una resa a discrezione. La differenza tra questi due modi di capitolare importantissima un tempo nel diritto di guerra è ora ridotta a una semplice sfumatura di modalità. Anticamente chi si arrendeva a discrezione non aveva alcuna garanzia della propria vita e poteva esser passato per le armi, ma nella guerra attuale, ove è sempre un obbligo il rispetto della vita e della persona del nemico che s'arrende, tutt'al più suscettibile d'esser fatto prigioniero di guerra, l'arrendersi con l'onore delle armi non ha che un'importanza di carattere cerimoniale, in quanto le truppe che s'arrendono sfilano fra le ali delle truppe nemiche che presentano le armi e i loro ufficiali conservano la spada; importanza che dal punto di vista dell'ono-

re militare e dell'amor proprio può esser notevole, ma che, praticamente è nulla. D'importanza pratica è la resa a condizione che gli arresi vengano lasciati liberi di raggiungere il proprio Stato con l'autorizzazione o meno di tornare a combattere nella stessa guerra. Ma normalmente è conseguenza d'ogni capitolazione sia essa una resa a discrezione o con gli onori militari la consegna delle armi - tranne come dicemmo, in quest'ultimo caso la sciabola degli ufficiali - e del materiale da guerra.

Altre convenzioni importanti che mettono di fronte i due Stati belligeranti sono le sospensioni delle ostilità con carattere spesso transitorio e locale e note col nome di tregue o sospensioni d'armi e talvolta con carattere più lungo e più esteso e allora chiamate armistizi, senza che la cosa sia diversa in sè, ma soltanto nella sua efficacia. Le sospensioni d'armi momentanee e relative a un piccolo tratto

del teatro della guerra sono quelle negozia=
te dai capi dei rispettivi reparti per seppe=
lire i morti o per raccogliere i feriti e tali fu=
rono pure quelle concluse nell'attuale guer=
ra in alcuni punti delle varie fronti in
occasione di solennità quali il Capodan=
no, la Pasqua e il Natale, non essendo riu=
scita la proposta di render generale la
tregua su tutti i campi di combattimen=
to. Quando la sospensione delle ostilità
assume carattere più generale e duratu=
ro ed è fatta per preparare le trattative
di pace viene stipulata, non più dai ca=
pi dai reparti, ma da capi supremi o
dai governi e dev'essere altresì ratifica=
ta, sì da assumere l'importanza d'un at=
to generale di carattere politico e diplomati=
co. Stipulato l'armistizio, può sorgere il
dubbio se il "dies a quo„ debba considerar=
si escluso o compreso dal patto, ed altrettan=
to dicasi del "dies ad quem„. Secondo Gro=
zio quello deve ritenersi escluso e l'armi=
stizio cominciare alla mezzanotte succes=

siva, questo deve ritenersi compreso e l'armistizio cessare alla mezzanotte successiva. È però molto meglio per evitare equivoci indicare con precisione il momento iniziale e il momento finale della sospensione d'armi che si intende concludere. L'armistizio poi può essere stipulato per un tempo indeterminato, nel qual caso viene a cessare ventiquattro ore dopo la denuncia fattane dall'una delle due parti.

Che durante l'armistizio non si possono fare operazioni di guerra è evidente. Durante l'armistizio poi non dovranno esser modificati i rapporti di forza e di resistenza fra i due Stati belligeranti. Mentre il movimento di militari e il concentramento di armi e di munizioni nell'interno del territorio si potrà continuare, sul teatro della guerra non potrà avvenire alcuno spostamento di truppe. Nel corso dell'armistizio, trattandosi d'una fortezza assediata, parrebbe implicito che non vi potesse entrare soccorso alcuno né militare né di bocca,

tuttavia, se l'assediante lo permette, l'assediato potrà rifornirsi di viveri onde poter mantenere per quanto ad essi si riferisce lo stato di resistenza della fortezza nelle condizioni in cui si trovava al principio dell'armistizio. L'osservanza dell'armistizio è obbligatoria per tutte le truppe comprese nella cerchia territoriale, ov'esso si estende; tuttavia gli atti ostili compiuti durante l'armistizio da truppe che non ne conoscevano la conclusione sono scusati e si considerano come non avvenuti e, nella guerra marittima, la nave nemica predata in tali condizioni d'ignoranza dell'avvenuto armistizio deve bensì esser restituita, ma non dà luogo ad alcuna riparazione nè ad alcun indennizzo.

Le norme e gli usi particolari della guerra marittima

Per chiudere la presente sezione relativa alle ostilità è opportuno accennare

alle regole speciali, che, o esistono diverse o si vanno diversamente sviluppando nel diritto di guerra marittimo in confronto al diritto di guerra terrestre. Abbiamo già detto che molte proibizioni e limitazioni relative alla guerra terrestre hanno carattere generale e valgono anche per la guerra marittima: quali il divieto del ricorso ai mezzi illeciti di forza e d'astuzia contemplati negli art. 22-24 del Regolamento dell'Aja (v. p. 405 e segg.), le regole relative ai bombardamenti, al loro inizio, alle loro modalità, alla loro proibizione per le città indifese o per certi edifici anche situati in città bombardabili sancite dagli art. 25-28 del Regolamento (v. § 31), le norme generali circa il rispetto dei feriti, dei malati del personale e del materiale sanitario sancite dalla Convenzione di Ginevra del 1906 (p. § 34), ecc. Ed esistono nella guerra marittima, speciali convenzioni che ad essa estendono talune delle regole del diritto di guerra terrestre quali la IX (v. p.

v.p.449-451), che estende e adatta alla guerra marittima le suddette norme sancite dagli art. 25.28 del Regolamento e la Xª (v.p. 531-535), che fa altrettanto per le norme della Convenzione di Ginevra del 1906.

Ma, accanto alle norme, che, specialmente nei rapporti relativi ai belligeranti propriamente detti, estendono alla guerra marittima certe garanzie esistenti nella guerra terrestre, altre ne mancano nel diritto di guerra marittimo che adesso estendano certe altre garanzie della guerra terrestre, soprattutto nei riguardi delle persone non combattenti e delle cose di proprietà privata del nemico. Nel diritto di guerra terrestre v'è netta distinzione fra i militari e gli assimilati, da una parte, soggetti alle conseguenze della guerra e passibili d'esser fatti prigionieri, e la popolazione civile dall'altra, esclusa, almeno in via normale, dalle conseguenze belliche e non soggetta alla prigionia di guerra. Nel diritto di guerra marittimo invece, possono esser

fatti prigionieri di guerra, non soltanto i marinai militari, ma anche quelli delle navi mercantili nemiche non adibite ad alcun servizio sussidiario per conto d'un belligerante. È questa una delle principali caratteristiche distintive della guerra marittima in confronto alla guerra terrestre, giustificata in parte dalla considerazione che i marinai possono più facilmente esser messi in condizione di cooperare, senza bisogno d'una lunga istruzione, alle operazioni militari navali del loro Stato. La XI^a Convenzione dell'Aja del 1907 disponeva tuttavia (art. 5 e 6) che i capitani, gli ufficiali e gli uomini d'equipaggio nemici possano evitare la prigionia di guerra dando promessa scritta di non partecipare più per tutta la durata delle ostilità alle operazioni di guerra, mentre i membri dell'equipaggio di nazionalità neutra, ad eccezione dei capitani e degli ufficiali considerati come nazio-

nali nemici, dovranno essere senz'altro li-berati.

Per quanto si riferisce alle <u>cose di proprietà nemica</u>, sappiamo (v. p.   ) che, nel diritto di guerra terrestre, i beni di proprietà dello Stato, possono essere confiscati soltanto nel caso in cui servano ad usi militari e in caso diverso, semplicemente utilizzati gratuitamente e non distrutti, se non per le necessità belliche offensive e difensive, e che i beni di proprietà privata devono di regola venir rispettati e tutt'al più espropriati per motivi di pubblica utilità, come può avvenire anche in tempo di pace, mediante compenso immediato o garanzia di compenso futuro, purché non si tratti di armi, munizioni ecc., confiscabili senza compenso. Nella guerra marittima, invece, la distinzione assoluta fra la <u>proprietà nemica pubblica</u> e <u>la proprietà privata</u> non esiste, e gli argomenti che di ciò si adducano a giustificazione sono molti, sebbene, alcuni, poco persuasivi. A noi basterà osservare che

si tratta d'una regola consuetudinariamente uniforme per tutti gli Stati del mondo. Il Trattato fra la Prussia e gli Stati Uniti d'America del 1785, rinnovato nel 1829 e l'accordo italo-austriaco del 1866, concernenti il rispetto alla proprietà privata nella guerra marittima restano eccezioni nella storia del diritto internazionale. Chè, del resto, il trattato prusso-americano non poteva avere che un valore teorico e di affermazione di principio, stipulato com'era fra due Stati deboli di forze navali e desiderosi di affrancare il loro commercio di neutrali dagli eccessi dell'Inghilterra nel far valere su di esso i suoi diritti di belligerante; ma che non avrebbero, data la mancanza di autonomie, la distanza e la conseguente impossibilità di un conflitto effettivo fra di loro, mai avuto occasione di applicarlo. Quanto poi al patto austro-italiano del '66, esso non riveste la forma d'una vera convenzione, ma semplicemente di di un accordo concluso per la durata della guerra

allora sorta tra i due Stati, circa l'applicazione delle disposizioni già stabilite dall' Italia nel suo Codice per la marina mercantile (art. 211-213) per il rispetto delle navi mercantili nemiche che non abbiano violato il blocco e non portino contrabbando di guerra, subordinatamente però alla condizione della reciprocità. Chè, non essendosi, tanto nella guerra italo-turca del 1911-12, quanto nella guerra presente, concordata fra i belligeranti tale reciprocità di trattamento delle navi mercantili, i suddetti articoli del nostro Codice per la marina mercantile non si applicarono. Nè con la dichiarazione di Parigi del 1856 - nonostante le proposte fatte dagli Stati Uniti per la tutela della proprietà nemica -, nè con le varie convenzioni successivamente stipulate furono prese nella guerra marittima altre misure per il rispetto della proprietà privata all' infuori di quelle relative alla proprietà neutrale su nave neutrale o nemica e alla proprietà nemica su nave

neutrale (*). Per le navi non soltanto da guerra, ma anche mercantili nemiche e per le merci di proprietà nemica ivi caricate restò nella guerra marittima il diritto di cattura e di preda bellica.

Vi sono però alcune categorie di navi nemiche, private o dello Stato, che restano sottratte alle conseguenze della guerra e quindi alla possibilità della cattura e della confisca. Tali sono le navi - ospedaliche, come sappiamo, in virtù della X^a Convenzione dell'Aja del 1907, devono essere rispettate e tutt'al più potranno subire da parte dei belligeranti il diritto di controllo e di visita, essere costrette a cambiar direzione e, in caso di necessità, temporaneamente trattenute. Oltre alle navi - ospedali

---

(*) Art. 2 della Dichiarazione di Parigi: « La bandiera neutrale copre la merce nemica, ad eccezione del contrabbando di guerra ».

Art. 3: « La merce neutrale, ad eccezione del contrabbando di guerra, non può essere sequestrata sotto bandiera nemica ».

sono rispettate, sia per consuetudine, sia per effetto della XIª Convenzione dell'Aja relativa a talune restrizioni all'esercizio del diritto di cattura nella guerra marittima, altre categorie di navi quali i trasporti postali neutri o belligeranti che a tale ufficio sieno esclusivamente destinati; le barche pescherecce e quelle dedite al piccolo cabotaggio (Conv. XI, art. 3) e le navi incaricate di missioni religiose, scientifiche o filantropiche (art. 4). Conviene però che tali navi non solo non sieno armate, ma non sieno neppure munite di apparecchi di telegrafia senza fili, di segnalazioni ottiche, acustiche, ecc., che le renda atte ad esercitare il servizio ausiliario di guerra o lo spionaggio nei quali casi perderebbero ogni diritto di immunità e potrebbero esser fatte prede di guerra. Inoltre sono immuni dalla cattura e dalla confisca le così dette navi di cartello, la cui immunità risulta, non già da una convenzione di carattere generale ma di stipulazioni particolari con-

chiuse dai belligeranti per una data nave o categoria di navi. Il cartello è lo speciale segno distintivo che ne costituisce la salvaguardia e che esse devono portare. Il rispetto delle navi postali è consuetudinario, ma la XI^a Convenzione dell'Aja non lo sancisce, sancisce invece il rispetto (art. 1) della corrispondenza postale dei neutri e dei belligeranti, ufficiale o privata, qualunque sia, neutra o nemica, la nave che la trasporta, facendo altresì obbligo, qualora la nave fosse catturata, allo Stato catturante di inoltrare la corrispondenza a destinazione il più presto possibile purchè non si tratti di corrispondenza proveniente da un porto bloccato o adesso diretta su nave che abbia violato il blocco.

Fatta eccezione per i trasporti postali, le barche peschereccie, le navi aventi funzione sanitaria, scientifica ecc., si può dire che tutte le altri navi d'un belligerante, militari o private, sono legittima preda dello Stato nemico. Ma se per

la possibilità della cattura e della confisca uguale è la condizione delle navi da guerra e delle navi mercantili, per la possibilità della loro distruzione tale identità non esi=ste più. Come nella guerra terrestre un bel=ligerante ha diritto di distruggere la pro=prietà pubblica dello Stato nemico di carat=tere militare o di appropriarsene, così nel=la guerra marittima, per le navi da guerra nemiche, considerate quali fortezze galleg=gianti, sono concomitanti i due diritti di distruzione e di appropriazione. Il dirit=to di combattere per mare e di far oggetto di ostilità la nave da guerra implica il diritto di distruzione della nave stessa, pur sussistendo l'obbligo del salvataggio o per lo meno del tentativo di salvataggio a carico dell'affondante. La nave mercan=tile, secondo il concetto di proprietà pri=vata ancor vigente nel diritto di guerra marittimo, sebbene ormai eliminato nel diritto di guerra terrestre, può esser ogget=to di cattura e di confisca, ma ciò non im=

plica il diritto di distruggere senza necessità la nave e il suo carico, il che costituirebbe non già un'applicazione del diritto di preda, ma l'estendersi nella guerra marittima del diritto di legittima ostilità alla proprietà privata, che secondo uno dei principî fondamentali del diritto di guerra deve ritenersene completamente esclusa.

La cattura della nave mercantile non ha per effetto immediato la confisca, ma è un atto conservativo che serve per poter portare la nave davanti al tribunale delle prede che, solo potrà pronunciare, se ne sarà il caso, la sentenza di confisca. Fino a questo momento il catturante ha soltanto il possesso temporaneo della nave catturata, possesso che potrà mutarsi in proprietà, ma che potrà anche cessare per dar luogo alla liberazione della nave, qualora risulti trattarsi d'una nave neutrale od ospi=

liera, incaricata di missioni scientifiche, ecc., non colpevole di alcuna infrazione ai suoi obblighi e quindi non catturabile, o di nave la cui cattura è stata legittima perchè recante contrabbando di guerra, ma che, una volta confiscato il contrabbando, ha diritto d'esser lasciata libera. Ora la distruzione della nave compromette l'esito del giudizio che avrà luogo davanti al tribunale delle prede, poichè rende impossibile quella "in integrum restitutio" che nei suddetti casi si richiederebbe, potendo tutt'al più lasciar luogo soltanto al pagamento d'una indennità ai proprietari. Di qui la necessità di porre un limite all'azione delle navi da guerra d'un belligerante contro le navi mercantili nemiche e contro le navi neutrali colpevoli di violazione di blocco o di trasporto di contrabbando di guerra nel senso che la distruzione della nave catturata sia, di regola, esclusa e, per eccezione, ammessa nel caso in cui la nave catturante sia inseguita da una nave da guerra

nemica e si trovi nella necessità, per provvedere alla propria salvezza, e per accelerare la propria fuga, di affondare la preda fatta e che stava scortando al suo porto più vicino per sottoporla al giudizio del Tribunale delle prede. In ogni caso poi è fatto obbligo all'affondante di salvare l'equipaggio e le carte di bordo su cui dovrà basarsi il Tribunale delle prede per giudicare della legittimità della cattura e per fissare, eventualmente l'indennità.

*

*   *

La questione della legittimità dell'affondamento delle navi mercantili nemiche o neutrali ha ora assunto la più alta importanza in seguito all'efficacia e all'estensione sempre maggiore assunta dalla guerra dei sottomarini. Indagare se la guerra dei sottomarini debba ritenersi lecita o illecita è cosa perfettamente oziosa. Il sottomarino e il siluro rappresentano uno dei mezzi più potenti di

distruzione con cui gli Stati aventi una marina da guerra meno sviluppata sono messi in grado di competere con gli altri, cui la superiorità marittima sembrerebbe dare l'assoluto dominio dei mari. Ripugna presentemente il nuovo mezzo bellicoso, come al loro primo apparire ripugnarono i fucili, le artiglierie, le palle esplodenti, le mine subacquee e le torpedini, ma, data la grande efficacia del sottomarino nello stabilire l'equilibrio fra gli Stati più potenti e i meno potenti nella guerra marittima, è vano sperare che le proteste possano sortire effetto pratico. Sarà quindi impossibile escludere dalla pratica dei belligeranti la guerra dei sottomarini, almeno finchè non si presenti un nuovo mezzo di distruzione ancor più efficace, che - per dir così - detronizzi anche il sottomarino. Più pratico sarà piuttosto vedere quali sieno i limiti che si debbano esigere dai belligeranti nella guerra coi sottomarini. Si ha qui un criterio più sicuro e una possibi-

lità maggiore di indurre gli Stati a un'intesa per limitare, se non è possibile escludere, il rimbarbarimento attuale della guerra marittima.

Il siluro, com'è noto, colpisce improvvisamente la nave e ne genera l'affondamento rapidissimo. In tali condizioni gli Stati e le navi che ricorrono al siluramento delle navi nemiche si trovano spesso nell'impossibilità di osservare la norma di salvarne gli equipaggi. Dev'essere pertanto consentita la guerra dei sottomarini contro le navi da guerra nemiche? Preavvisarle non è possibile da parte del sottomarino senza esporsi al pericolo di venire a sua volta affondato; colpire parzialmente la nave nemica e metterne fuori combattimento parte dell'equipaggio sì da porre gli altri in condizioni di cedere e di arrendersi è del pari impossibile, stante l'effetto fulmineo e irreparabile del siluro. L'unica cosa che potrà far il sottomarino è quella di provvedere,

per quanto è possibile, al salvataggio dei naufraghi. Ma non si può condannare la nuova arma per il semplice fatto che è, per sua natura, tale da non poter circondare la distruzione delle navi da guerra nemiche, che per il belligerante si presenta come una necessità, ed è un incontestabile diritto, di quelle garanzie circa la vita dell'equipaggio che sono possibili nelle altre forme di guerra marittima. Sicché, sempre nei limiti dei rapporti fra navi da guerra e fuori delle acque territoriali degli Stati neutri, questa forma di ostilità è perfettamente lecita.

Ben altrimenti condannabile è invece la guerra fatta dai sottomarini alle navi mercantili e su così larga scala applicata dalla Germania nella guerra presente. L'illegittimità di tale guerra fu riconosciuta del resto dalla stessa Germania, che non volle giustificarla come diritto per sé stante, ma come rappresaglia per il blocco posto dall'Inghilterra alle coste

tedesche e per l'estensione da essa data alla definizione di contrabbando di guerra comprendendovi anche le cose necessarie a sfamare la popolazione. Qualunque sia il valore di simile giustificazione, a noi interessa constatare l'implicito riconoscimento dell'illegittimità dell'atto da parte dello Stato che lo compie tutti i giorni. Ma se è illegittimo l'affondamento delle navi mercantili da parte dei sottomarini, come d'ogni altra nave, quand'anche si provveda al salvataggio dell'equipaggio, doppiamente illegittimo è il siluramento compiuto senza preavviso, sia perchè in tal modo si manca per la vita dei non combattenti a quel rispetto che costituisce per il belligerante un obbligo in ogni forma di ostilità, sia perchè con ciò è reso altresì impossibile di salvare dal naufragio i documenti e le carte di bordo, le polizze di carico, il giornale di bordo ecc. necessarie per giudicare delle eventuali colpe della nave. Una cosa che darebbe al belligerante

il diritto di affondare le navi mercantili nemmeno sarebbe il fatto che queste avessero armi a bordo non soltanto nella misura strettamente necessaria alla difesa ad un assalto piratico o da un eventuale ribellione dell'equipaggio, ma anche di offesa o di difesa contro il nemico. A questa giustificazione ricorse la Germania per molti degli affondamenti da essa compiuti. Nè il governo inglese negò di aver armato di cannoni parte delle sue navi mercantili, dicendo però che ciò aveva fatto nelle misure strettamente necessarie alla difesa. Ma il dilemma è chiaro: o le navi mercantili armate comunque, a difesa e ad offesa, contro il nemico si definiscono come navi ausiliarie della flotta militare nemica e in tal caso sono trattate come navi da guerra, o non sono definite come tali e allora, essendo navi non da guerra e armate, sono considerate come navi piratiche e trattate come tali. È quindi legittimo l'affondamento delle navi mercan-

tili nemiche armate, anche a difesa, dal loro Stato. Tale dicono i tedeschi, è il caso del Lusitania, ma ora la nave e il suo contenuto dormono nei gorghi dell'Atlantico, nè si potrà constatare la verità di tale affermazione, che il giorno in cui la nave sarà rimessa a galla dalla compagnia americana che ne assunse l'incarico.

Un mezzo a cui pure ricorse il governo inglese per sfuggire alle disastrose conseguenze della guerra dei sottomarini, fu quello di mascherare da neutrali le sue navi mercantili. Allora la Germania intimò ai neutrali della cui bandiera si abusava in tal modo di protestare contro l'Inghilterra, avvertendo che altrimenti anche le loro navi sarebbe state in pericolo. E difatti i comandanti dei sommergibili tedeschi non esitarono ad attuare la minaccia silurando spesso

navi neutrali sulla cui genuinità avessero qualche dubbio. È notevole però il fatto che tali siluramenti vennero compiuti di preferenza in vicinanza delle acque territoriali inglesi onde aver pronta la giustificazione – quando altre non fossero possibili: contrabbando di guerra, resistenza alla visita, ecc. – della violazione della linea di blocco. Ma qui si ricade in un altra illegittimità, perchè ogni blocco per essere obbligatorio dev'essere effettivo e quello dichiarato dalla Germania alle coste inglesi e mantenuto mediante i sottomarini è fittizio, perchè nonostante i numerosi siluramenti, è pur sempre maggiore la probabilità di violarlo impunemente, quindi non può ritenersi obbligatorio o legittimo.

Sezione V

Diritto di neutralità

Concetti generali

La parte relativa alla neutralità è forse oggi la parte più difficile della trattazione del diritto internazionale. Poichè, mentre per il diritto di pace e anche per il diritto di guerra, in quanto si riferisce strettamente ai rapporti fra belligeranti, è un'affermazione semplicista quella di chi sostiene il completo fallimento del diritto internazionale, per il diritto di neutralità invece si può dire con sicurezza che la massima parte di quanto si credeva di aver ormai costruito saldamente venne rovinando nella guerra attuale, per una causa specialmente determinante, che da oltre due secoli non s'era manifestata: la maggioranza degli Stati belligeranti in confronto agli Stati neutrali. Molta parte del

la ragione dei trionfi e dei riconoscimenti del diritto di neutralità nelle guerre passate si dovette al fatto che i neutrali erano numerosi ed avevano alla loro testa qualche Stato potente, onde potevano costituire un' alleanza che poneva spesso ai belligeranti l'alternativa di rispettare certi diritti della neutralità o di esser considerati come nemici. Nella guerra attuale invece persiste da parte dei belligeranti la tendenza di spingere al massimo la pressione contro il nemico, senza curarsi delle eventuali lesioni dell' interesse dei neutri, ma manca da parte di questi un' efficace resistenza data la mancanza — specialmente in Europa — d'un forte elemento neutrale capace di far valere i suoi diritti.

Ciò posto per spiegare la crisi esistente nel diritto internazionale positivo odierno circa i diritti e i doveri dei neutrali, passiamo a considerare i concetti relativi al diritto di neutralità e i principi in esso sviluppatisi fino agli ultimi tempi. La condi-

zione di neutralità è quella condizione materiale in cui vengono a trovarsi gli Stati, che, durante la guerra fra due o più altri, non partecipano alle ostilità. Come tale, la neutralità ha sempre esistito, fin dai tempi più antichi, nei rapporti fra i vari popoli e del suo rispetto si trovano esempi anche nei rapporti fra le città greche e fra Roma — repubblica e impero — e gli altri popoli. È quindi erroneo affermare che il concetto di neutralità sia concetto moderno. Moderno è invece il nome di neutralità comparso per la prima volta nel '400 in un trattato fra il re di Francia e il re di Svezia, e moderno è lo sviluppo ulteriore dei diritti e degli obblighi dei neutrali. Sicchè mentre nel "De iure belli et pacis" di Grozio la parte relativa ai «medii in bello», com'egli chiama i neutrali, è un breve capitolo di poche pagine, nella trattazione moderna del diritto internazionale la parte relativa ai neutrali è divenuta non meno ampia e non meno importante di quel

la relativa ai belligeranti. Dalla trattazione di Grozio, ove il diritto di neutralità ci appare come un complesso di rapporti da cui deve risultare la non partecipazione d'uno Stato al conflitto, ma ove ancora non è affermato il principio del rispetto al territorio neutrale, nel quale anzi il passaggio e le ostilità dei belligeranti ci appaiono come cose normali, alle regole sancite nelle Convenzioni V^a e XIII^a dell'Aia del 1907 rispettivamente per il diritto di guerra terrestre e per il diritto di guerra marittimo, è tutto un insieme di diritti e di obblighi nuovi venuti sviluppandosi attorno all'antico concetto di neutralità, sia rispetto ai belligeranti, che rispetto ai neutrali. Possiamo quindi affermare che il concetto di neutralità è antico quanto il diritto internazionale e antico è pure il concetto generico d'una somma di diritti e doveri ad esso inerenti, ma moderna ne è la determinazione e lo sviluppo.

La neutralità — come risulta dal concetto che ne abbiamo dato — deriva per uno Stato unicamente dal fatto che una guerra

sia sorta fra altri Stati. Esso sarà poi libero di mantenere la sua neutralità o di schierarsi per l'uno o per l'altro dei belligeranti, ma comunque, a differenza di quanto avviene per la condizione di belligerante, il trovarsi nella condizione di neutrale con i diritti e gli obblighi ad essa inerenti, ha origine indipendentemente dalla volontà dello Stato e deriva unicamente dallo stato di guerra esistente fra altre Potenze e dalla conoscenza di esso da parte dello Stato che a tale guerra non partecipa. Ecco perchè ha grande importanza determinare cronologicamente il principio della guerra e perchè il diritto internazionale positivo (III^a Convenzione dell'Aia, v. p. 339) prescrive ai belligeranti la dichiarazione di guerra o altro atto equipollente, il quale mentre segna il punto d'inizio delle ostilità, segna pure il principio dei diritti e degli obblighi che vengono a spettare ai terzi neutrali. E quantunque gli Stati neutrali sieno tenuti a soddisfare agli obblighi loro incombenti tostochè lo stato di guerra giunga a loro conoscenza, ne è non:

dimeno prescritta la sollecita notificazione da parte dei belligeranti.

Lo Stato che, scoppiato un conflitto fra altre Potenze, non intende parteciparvi, proclama di regola la sua neutralità. Tale proclamazione non ha l'effetto di creare una condizione che già esisteva per quello Stato in seguito alla guerra di altri Stati, ma bensì quello di affermare la volontà dello Stato di mantenere la neutralità, togliendo così ogni possibilità di equivoco e portando altresì a conoscenza dei propri sudditi gli atti prò e contro l'uno o l'altro dei belligeranti da cui, nella loro qualità di neutrali, devono astenersi, le limitazioni al commercio, ecc. L'uso della proclamazione della neutralità e degli obblighi spettanti ai propri sudditi si può dire ormai penetrato nella pratica degli Stati neutrali. Così fecero all'inizio della guerra attuale tutti gli Stati che allora non vollero parteciparvi comprese la Turchia, l'Italia, la Bulgaria e il Portogallo che successivamente entrarono nel conflitto.

Quando più Stati sono in guerra fra di loro, i terzi Stati sono nel pieno diritto di allearsi con uno di essi oppure di astenersi pienamente dalla guerra e di essere in tal caso immuni il più possibile dalle sue conseguenze; ma non sono nel diritto di approfittare della immunità che loro deriva dalla non partecipazione effettiva alle ostilità per favorire l'uno o l'altro belligerante. La condizione di neutralità è il risultato di un diritto e d'un dovere dei neutrali verso i belligeranti: il diritto è quello di non essere travolti nella guerra e di essere immuni dalle sue conseguenze, il dovere è quello di non immischiarsi nelle cose della guerra a vantaggio dell'una o dell'altra parte o a vantaggio proprio, senza incorrere nel pericolo che il belligerante danneggiato da questa ingerenza da parte d'un neutrale possa scegliere fra il considerarlo come belligerante, oppure come neutrale che ha violati in un determinato caso il proprio dovere e il cui atto deve perciò venire punito direttamente o indi-

rettamente col mezzo della rappresaglia. Su questo diritto e su questo dovere fondamentali e sul principio vigente nel diritto internazionale che uno Stato non può accumulare in sè i vantaggi di chi non appartiene alla categoria dei neutrali aiutando un belligerante senza entrare nella categoria dei belligeranti e senza correre i rischi derivanti dalla guerra, si fonda tutto il complesso dei diritti e dei doveri della neutralità, cioè dei diritti e doveri dello Stato propriamente detto nei rapporti così belligeranti e dei diritti e doveri dei suoi sudditi.

Lo Stato neutrale, come Stato, è obbligato – già lo dicemmo – ad astenersi completamente da ogni partecipazione diretta o indiretta alle ostilità e da ogni specie di aiuto all'una o all'altra parte belligerante. Secondo talune categorie sviluppate da alcuni scrittori di diritto internazionale, la neutralità può essere totale o parziale, completa o benevola, ecc., ma effettivamente la neutralità non ammette distinzioni ed esclu-

de ogni forma d'aiuto ad alcuno dei belligeranti. Anche il dare uguali soccorsi ad entrambi i belligeranti costituirebbe una violazione della neutralità, poichè potrebbe accadere che da tali aiuti che lo Stato neutrale si dichiara pronto a dare o che effettivamente dà in eguale misura alle due parti; una di esse dovesse maggiormente o esclusivamente avvantaggiarsi, come accadrebbe per es. nel caso d'un eguale aiuto finanziario dato a due Stati in lotta, che potrebbe avere scarsa importanza per il belligerante più ricco ed efficacia grandissima o anche decisiva per il meno ricco; oppure nel caso in cui lo Stato neutrale concedesse a entrambi i belligeranti di dar ricetto nei suoi porti alle loro navi per portarvi le prede fatte al nemico, venendo così, pur nel trattamento identico, a favorire il belligerante meno ricco di porti e di punti d'appoggio propri in vicinanza di quelle coste neutrali. Da ciò si vede quindi come nel vero concetto di neutralità sia implicita l'astensione da ogni di

uto, anche indiretto e anche egualmente concesso alle due parti belligeranti. E già in questo senso esclusivamente negativo era venuto sviluppandosi nella pratica moderna il concetto di neutralità, quando — come vedremo — la codificazione dell'Aia lo fece retrocedere nel modo che la presente guerra dimostra.

Dunque lo Stato neutrale deve astenersi da ogni atto in favore dell'uno o dell'altro belligerante, nè il concetto di neutralità può ammettere a tal proposito distinzioni o sfumature di alcun genere. Ma se è possibile allo Stato di osservare strettamente le regole della neutralità è impossibile alla sua popolazione di dimostrarsi perfettamente indifferente e di non simpatizzare per l'uno piuttosto che per l'altro belligerante. Tutte le nazioni hanno la loro psicologia collettiva che ne orienta lo spirito pubblico in un dato senso e lo fa partecipare anche a quei conflitti in cui lo Stato è assente. Ora questi elementi imponderabili, quali sono la sim=

patia o l'antipatia per un belligerante e le loro varie manifestazioni non si possono considerare tali da poter compromettere la neutralità quando naturalmente, restino nel campo del pensiero e del sentimento e non degenerino in effettivi soccorsi materiali o economici o anche morali, ma che partano dallo Stato come tale e tolgano alla sua neutralità quel carattere d'imparzialità che le è necessario.

I diritti e gli obblighi dei neutrali nella guerra terrestre.

Siccome i diritti e i doveri dei neutrali si svolgono in due campi affatto distinti quali sono la guerra terrestre, e la guerra marittima, assumendo in essi forme del tutto diverse per la diversità dell'ambiente, delle condizioni e delle consuetudini sviluppatesi, sarà opportuno nella nostra trattazione tener distinta la neutralità nella guerra terrestre dalla neutralità nella guerra ma-

rittima. e in ognuna di esse poi considereremo particolarmente *i diritti e doveri relativi al lo Stato neutro*, come tale, *e i diritti e doveri relativi ai cittadini di questo Stato*.

Il principale diritto che lo Stato neutrale ha nella guerra terrestre è quello di aver completamente rispettato il proprio *territorio*, il quale deve restare immune, sia da ogni passaggio di truppe belligeranti, sia, a più forte ragione, dall'esercizio di qualsia si atto di ostilità. In relazione a questo di ritto, sta il dovere dello Stato neutrale di non mettere a disposizione dei belligeranti il suo territorio e di non tollerare che qualcuno di essi lo violi. Sicchè esso dovrà internare e trattenere sino a guerra finita le truppe bel ligeranti che si sieno rifugiate nel proprio territorio ed opporsi, anche con le armi se lo può e se lo vuole, alle truppe che si sieno en trate deliberatamente mandate dal loro Sta to. Chè se lo Stato neutrale non vuole o non riesce ad opporsi alla violazione del suo terri torio da parte d'un belligerante, perde il diritto

che l'altro belligeranti continui a considerare tale territorio come neutrale e quindi inaccessibile alle sue truppe. Così nella guerra attuale, dal momento in cui la Germania violò il <u>territorio belga</u> cessò da parte delle Potenze ad essa nemiche l'obbligo di rispettare quel territorio e se la violazione fosse avvenuta col consenso dello Stato neutrale, sarebbe cessata non soltanto la neutralità del territorio, ma la stessa neutralità dello Stato, che, per tal modo, avrebbe potuto essere considerato come nemico dalle Potenze ai cui danni la violazione era stata compiuta. Ciò vale non soltanto per gli Stati perpetuamente neutralizzati, ma anche per quelli che dichiarano la loro neutralità in una data guerra. Così quando l'Intesa violò la neutralità del <u>territorio greco</u> sbarcando truppe dapprima a Salonicco e poi in varie isole tra cui a Corfù _ la cui neutralità, sia detto incidentalmente richiamandoci a quanto già dicemmo a pag. 40, non dipendeva soltanto dalla neutralità proclamata dallo Stato greco,

ma era stata altresì solennemente sancita con carattere perpetuo dai trattati del '15 e del '64, e la cui violazione assumeva quindi un carattere più grave –, la Grecia, che, sicura di non poter competere colle Potenze violatrici, dovette limitarsi a una semplice protesta, non avendo potuto salvaguardare il suo territorio contro l'occupazione d'una delle parti belligeranti, perdeva il diritto che esso fosse rispettato dalla parte contraria. Sicchè, a differenza di quanto avvenne per il Belgio, al quale, per essersi opposto con le armi all'invasione tedesca, la Germania dichiarò la guerra e che pertanto venne a trovarsi in condizione di belligerante, la Grecia, che ebbe la sua neutralità violata, ma che protestò senza resistere con la forza e alla quale non venne dichiarata la guerra da alcuna delle due parti, si trova ora in quella condizione di Stato neutrale che ci appare nel concetto di Grozio, di Stato cioè, il cui territorio è stato violato, ma la cui neutralità i belligeranti vio-

latori credono di rispettare non ingerendosi nell'amministrazione del territorio occupato, non facendovi danni, salvo il caso di assoluta necessità militare, indennizzando prontamente i danni inevitabili, pagando ciò di cui abbisognano, ecc. Ed è veramente bizzarra la situazione d'uno Stato neutrale, che, pur conservando in sè stesso tale carattere, lo perde per il suo territorio sul quale, sia pure con le suaccennate limitazioni, i due belligeranti, l'uno per violazione iniziale, l'altro per rappresaglia, possono far passare le loro truppe e compiere anche atti di ostilità fra di loro.

Le violazioni di neutralità commesse in tempi recenti, quali la violazione del territorio mancese nella guerra russo-giapponese del 1904-1905, la violazione del territorio belga del 1914 e quella del territorio greco del 1915, ma specialmente le violazioni del Belgio e di Corfù, inducono alla sconfortante constatazione del

le tristi condizioni in cui si trova oggi il diritto di neutralità, indubbiamente peggiori di quelle in cui si trova il diritto di guerra propriamente detto. Tali violazioni lasciano però inalterata la regola che fa obbligo al neutrale di astenersi da ogni forma di partecipazione alla guerra e ai belligeranti di astenersi dalla violazione del territorio neutrale. E se v'è nelle attuali violazioni del diritto di neutralità, motivo di qualche conforto, esso deriva dall'implicito riconoscimento della violazione da parte di coloro che la commisero, nei pretesti da essi addotti e nelle giustificazioni cercate alla loro condotta. La Germania, violando la neutralità del Belgio, quando vide che il pretesto della necessità non era buono per nessuno, mise avanti quello degli accordi presi dal Belgio con la Francia e con l'Inghilterra — accordi che in realtà esistevano ma puramente difensivi e quindi perfettamente legittimi (cfr. pag. 34 e 37) —; la

Francia e l'Inghilterra, violando la neutralità greca, pretestarono la condizione della necessità di opporsi mediante una rappresaglia anticipata alla occupazione di Salonicco da parte degli austro-bulgaro-tedeschi.

Gli Stati neutrali sono i soggetti immediati della neutralità, i loro sudditi non ne sono che i soggetti mediati, nè lo Stato neutrale è obbligato a impedire le violazioni della neutralità da essi compiute, se non in quanto esse accadano sul suo territorio, allorchè, per la sorveglianza e il mantenimento dell'ordine pubblico verrebbe a crearsi una solidarietà tra i cittadini e lo Stato a cui appartengono. Perciò, quando lo Stato impedisce nel suo territorio gli arruolamenti a favore dell'uno o dell'altro dei belligeranti adempie ad un obbligo che gli incombe, ma non è affatto obbligato a seguire fuori del territorio con la sua sorveglianza e con le sue sanzioni i sudditi che vanno a porsi al servizio d'uno Stato

belligerante. Soltanto, in tal caso, per gli atti che essi possano commettere in violazione della neutralità deve rinunciare alla loro protezione e perde ogni titolo per reclamare contro le sanzioni del diritto di guerra che eventualmente potessero coglierli. Se pertanto cittadini neutrali militanti nell'esercito d'un belligerante o, comunque, facenti atti di ostilità contro il nemico di questo, fossero da esso presi e fatti prigionieri di guerra nel primo caso o sottoposti alle altre sanzioni proprie dei vari atti che rientrano nel secondo (es. fucilazione se spie, confisca di beni, ecc.), lo Stato a cui essi appartengono dovrà riconoscere la perfetta legittimità di tali misure.

*
* *

Le norme relative alla neutralità nella guerra terrestre furono codificate nella V^a Convenzione dell'Aia del 1907 che appunto s'intitola: "Convenzione concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutre in caso di guerra terrestre". In questa Convenzione si cercò di dare espressione concreta e ob-

bligatoria per gli Stati alle regole già sviluppatesi nella consuetudine e nella pratica circa i diritti e i doveri dei neutri, ma, come avviene spesso nelle codificazioni affrettate ove, per la necessità di mettere in breve d'accordo i contraenti, si ricercano formule evasive senza curarsi se con ciò si toglie alla codificazione gran parte del suo valore, si giunse a peggiorare, piuttosto che a migliorare la condizione del diritto positivo rispetto a quella del diritto consuetudinario precedente.

"Dei diritti e dei doveri delle Potenze neutre" parla il I° capitolo della Convenzione (art. 1-10). L'inviolabilità del territorio neutro e il divieto ai belligeranti di farvi passare truppe o convogli di munizioni o di approvigionamenti è sancito dagli articoli 1 e 2. L'art. 3 aggiunge il divieto « di installare sul territorio d'una Potenza neutrale una stazione radiotelegrafica o qualunque apparecchio destinato a servire come mezzo di comunicazione con forze belligeranti

di terra o di mare» come pure « di utilizzare qualsiasi impianto di questo genere che sia stato stabilito da essi (i belligeranti) prima della guerra per un fine esclusivamente militare, e che non sia stato aperto al servizio della corrispondenza pubblica.» Ricorderemo a questo proposito un fatto curioso accaduto durante la guerra russo-giapponese. Nel consolato russo di Cefù era stata stabilita una stazione di telegrafia senza fili, che si rendeva utilissima in quanto si trovava in communicazione con la fortezza di Port-Arthur. Il governo cinese protestò ripetutamente, ma senza scopo, nè gli era possibile, date le norme del regime capitolare, far entrare le sue truppe nel consolato e distruggere l'impianto illegittimo. L'interessante questione venne però facilmente risolta dal governo giapponese che fece penetrare nel porto di Cefù una sua corazzata, la quale a colpi di cannone distrusse la stazione radiotelegrafica e anche il consolato. L'art. 4 sanziona il divieto della formazione di corpi

di combattenti e dell'apertura di uffici di arruolamento sul territorio neutrale a vantaggio dei belligeranti; l'art. 5 fa obbligo allo Stato neutrale di punire gli atti contrari alla neutralità, soltanto in quanto sieno stati commessi sul suo territorio.

Gli art. 6, 7 e 8 sono quelli che fecero indietreggiare la codificazione degli obblighi della neutralità in confronto alle regole consuetudinarie preesistenti. Dice l'art. 6: «La responsabilità d'una Potenza neutra non è impegnata per il fatto che alcuni individui passino isolatamente la frontiera, per mettersi al servizio di uno dei belligeranti». Ora questa è una disposizione così ampia e generica che viene a permettere anche il passaggio di forti contingenti per il semplice fatto che tale passaggio avvenga in ordine sparso anzichè in masse compatte. E ciò si traduce in un vero aiuto dato al belligerante. Si ricordano i lagni e i malumori dell'opinione pubblica italiana verso la Francia e l'Inghilterra al tempo della guerra italo-turca per i fre-

quenti passaggi attraverso il territorio tunisino ed egiziano di persone che si recavano a combattere nelle file turche in Tripolitania e in Cirenaica. Da questi passaggi che i governi francese ed anglo-egiziano permettevano la Turchia era innegabilmente avvantaggiata ma non per questo il governo italiano avrebbe avuto ragione di protestare, poichè — a termini dell'art. 6 della V^a Convenzione dell'Aia — la neutralità del territorio tunisino ed egiziano non ne veniva affatto compromessa.

« Una Potenza neutrale — stabilisce l'art. 7 — non è tenuta ad impedire l'esportazione o il transito, per conto dell'uno o dell'altro belligerante, di armi, di munizioni, e in generale di tutto ciò che può essere utile ad un esercito o ad una flotta ». Su questo principio si fonda il permesso dato nella presente guerra dal governo degli Stati Uniti d'America delle esportazioni di armi e munizioni dal territorio della Repubblica, permesso che il governo americano di-

ce di concedere a tutti i belligeranti, ma che in realtà va ad esclusivo beneficio degli Stati dell'Intesa che hanno il dominio dei mari ed impedirebbero ogni aiuto di tal genere agli Imperi centrali. La suddetta regola avrebbe pur legittimato durante il periodo della neutralità italiana le esportazioni o i passaggi dal nostro territorio di armi, munizioni e altro materiale in grado di servire agli usi di guerra diretto alla Francia o all'Austria-Ungheria, se il nostro governo per una sua speciale integrazione del concetto degli obblighi della neutralità non vi avesse posto il suo divieto. « Una Potenza neutrale — dispone poi l'art. 8 — non è tenuta ad interdire o a limitare l'uso, per i belligeranti, dei cavi telegrafici o telefonici, e degli apparecchi di telegrafia senza fili, sia di sua proprietà, sia di compagnie private »

Tutte le proibizioni, di cui sopra, rappresentano il minimo degli obblighi a cui è tenuto lo Stato neutrale e oltre il quale esso può sempre andare, alla condizione però di

applicare le disposizioni, che intendesse adottare in tal senso, ugualmente a entrambe le parti belligeranti. Così l'art. 9. Finalmente l'art. 10 stabilisce che non possa ritenersi come atto ostile il fatto che una Potenza respinga anche con la violenza gli attentati alla sua neutralità.

Segue il capitolo II° (art. 11-15), che tratta: « Dei belligeranti internati e dei feriti curati presso i neutrali ». Ne riferiamo gli articoli:

Art. 11 « La Potenza neutrale che riceva sul suo territorio truppe appartenenti alle armate belligeranti, le internerà, per quanto è possibile, lontano dal teatro della guerra. Essa potrà custodirle in accampamenti, o anche chiuderle in fortezze o in luoghi adatti a questo fine. - Essa deciderà se gli ufficiali possono essere lasciati liberi, prendendo impegno sulla parola di non abbandonare il territorio neutrale senza autorizzazione » -

Art. 12 « In mancanza di Convenzioni speciali la Potenza neutrale fornirà agli inter-

nati i viveri, gli abiti e i soccorsi richiesti dall'umanità. – Sarà fatto rimborso, alla pace, delle spese cagionate dall'internamento.»

Art. 13 « La Potenza neutrale che riceve prigionieri di guerra evasi li lascierà in libertà. Se essa tollera il loro soggiorno sul suo territorio, può assegnar loro una residenza. La stessa disposizione è applicabile ai prigionieri di guerra condotti da truppe che si rifugino sul territorio della Potenza neutrale.»

Art. 14 « Una Potenza neutrale può autorizzare il passaggio sul suo territorio dei feriti o malati, appartenenti agli eserciti belligeranti, sotto riserva che i treni che li condurranno non portino nè personale nè materiale di guerra. In tal caso la Potenza neutrale è tenuta a prendere i provvedimenti di sicurezza e di vigilanza necessari a questo scopo. – I feriti o malati condotti in queste condizioni sul territorio neutrale da uno dei belligeranti e che appartenessero alla parte avversa dovranno essere custoditi dalla Potenza neutrale in maniera che non possano prendere parte di nuovo alle operazioni del

la guerra. Questa Potenza avrà gli stessi doveri quanto ai feriti o malati dell'altro esercito che le fossero affidati.» Art. 15. « La Convenzione di Ginevra si applica ai malati e ai feriti internati su territorio neutrale.»

« Delle persone neutrali » trattano gli art. 16-18 (capitolo III°) della Convenzione, affermando i concetti che abbiamo testè esposti a pagg. 683-684 per l'abbandono della tutela dei cittadini neutrali che compiono atti di ostilità contro un belligerante da parte del loro Stato, per la non sussistenza in questo di alcuna responsabilità e per la repressione esclusivamente affidata allo Stato danneggiato. « Sono considerati neutrali – dice l'art. 16 – i cittadini di uno Stato che non prende parte alla guerra ». « Un neutrale – dispone l'art. 17 – non può prevalersi della sua neutralità: – a: se compie atti ostili contro un belligerante; – b: se compie atti in favore d'un belligerante, specialmente se prende servizio volontario nelle file della forza armata d'una delle due parti. – In tal caso il neutrale non sarà trattato dal belligeran-

te, contro il quale si è dipartito dalla neutralità, più rigorosamente di quanto lo sarebbe, per lo stesso fatto, un cittadino dell'altro Stato belligerante». «Non saranno considerati – stabilisce l'art. 18 – come atti commessi in favore di uno dei belligeranti, nel senso dell'art. 17, lettera b: – a: le forniture fatte o i mutui consentiti a uno dei belligeranti, purchè il fornitore e il mutuante non abiti il territorio dell'altra parte, nè quello da essa occupato e le forniture non provengano da questi territori; – b: i servizi resi in materia di polizia o di amministrazione civile».

Il capitolo IV° (art. 19) relativo al materiale ferroviario dello Stato neutrale provvede alla sua immunità dalla requisizione e utilizzazione, salvo il caso di assoluta necessità, mentre, in caso di necessità, il neutrale potrà fare altrettanto per il materiale ferroviario dello Stato belligerante. Un'indennità sarà poi pagata da una parte e dall'altra in relazione al materiale utilizzato e alla durata dell'uso. I successivi articoli 20-25 con-

tengono le "Disposizioni generali" sull'effetto, sulla ratifica, sulla denuncia, ecc. della Convenzione.

I diritti e gli obblighi dei neutrali nella guerra marittima.

I diritti e i doveri dei neutrali, sebbene sieno tutti conseguenza d'un diritto e d'un dovere fondamentali: il diritto di non essere coinvolti nella lotta e nelle sue conseguenze dirette, il dovere di non aiutare nè direttamente nè indirettamente alcuno dei belligeranti, pure - come dicemmo -, per la diversità delle condizioni locali e delle consuetudini sviluppatesi nella guerra terrestre e nella guerra marittima assumono in questa forma diversa da quella e richiedono per essa una trattazione distinta.

Dal diritto e dal dovere fondamentali della neutralità, come nella guerra terrestre deriva il diritto e il dovere del neutrale di impedire ai belligeranti di penetrare con

le loro truppe sul suo territorio, così nella guerra marittima deriva il diritto e il dovere del neutrale di non permettere ai belligeranti di far base delle loro operazioni belliche le proprie acque territoriali. « I belligeranti - dice l'art. 1 della XIII^a Convenzione dell'Aia del 1907 « concernente i diritti e i doveri delle potenze neutre in caso di guerra marittima » - sono tenuti a rispettare i diritti sovrani delle Potenze neutre e ad astenersi, nel territorio o nelle acque neutrali, da tutti gli atti che costituirebbero da parte delle Potenze che li tollerassero un venir meno alla loro neutralità ». Sicchè quando navi belligeranti volessero inseguirsi nelle acque territoriali d'uno Stato neutrale e continuarvi le ostilità, sarà diritto e dovere di questo Stato costringerle ad allontanarsi, dovere che implica altresì l'allontanamento a distanza di tempo delle navi delle due parti, per evitare che il combattimento si riaccenda nelle vicinanze delle acque neutrali; qualora poi le navi belligeranti si rifiutassero di allontanarsi sarebbero disarmate e trattenu-

te sino alla fine delle ostilità. È pur conside=rato come atto di ostilità compiuto nelle acque territoriali d'uno Stato neutrale, e come tale vietato, quello dell'esercizio ivi compiuto da un belligerante del diritto di visita e di cattura (art. 2). Che se in violazione dell'art. 2 una nave fosse stata catturata nelle acque neutrali, lo Stato neutro dovrà adoperarsi, se la preda è ancora sotto la sua giurisdizione, direttamente e con tutti i mezzi di cui può disporre, a far sì che la nave catturata sia rilasciata coi suoi ufficiali e coi suoi marinai e che l'equipaggio messo a bordo dal catturante sia internato, e, se la preda non è più sotto la sua giurisdizione, a farsela rilasciare con tutto il suo equipaggio e i suoi ufficiali, dallo Stato per conto del quale la cattura fu compiuta (art. 3). Comunque, il fatto che la nave sia stata catturata nelle acque territoriali d'uno Stato neutro è causa "ab initio" di invalidità per la cattura e può costituire un'efficace eccezione per il proprietario al=l'aggiudicazione della nave davanti al tri=

bunale delle prede.

Non soltanto gli Stati belligeranti devono astenersi dal compiere nelle acque neutrali operazioni di guerra, visite e catture, ma è loro altresì fatto divieto – art. 5 – « di fare dei porti e delle acque neutre la base di operazioni navali contro i loro avversari e specialmente di stabilirvi stazioni radiotelegrafiche o altri apparecchi destinati a servire come mezzo di comunicazione con forze belligeranti di terra o di mare », come pure di far soggiornare nei porti neutrali le prede da essi fatte (art. 21. 24) e di costituire (art. 4) tribunali delle prede sia su territorio neutrale, sia sopra navi che si trovino nelle acque territoriali neutre. « Una preda – dice l'art. 21 – non può essere condotta in un porto neutro, se non per causa di innavigabilità, di cattivo stato del mare, di mancanza di combustibile o di provvigioni ». In ogni altro caso infatti concedere al catturante di tener custodita in un porto neutrale la nave catturata equivarrebbe a sot-

trarlo al rischio nel quale esso potrebbe incorrere nel tragitto compiuto per condurre la preda fatta al porto proprio, che cioè la preda gli fosse ripresa dal nemico, e ciò si risolve in un aiuto dato dal neutrale al belligerante catturante. Perciò – come risulta dagli art. 21 e 22 – quando l'entrata d'una preda in un porto neutrale avvenga senza che uno dei suaccennati motivi d'impellente necessità si verifichi, o quando, essendo cessata la causa che ne aveva giustificato l'entrata, la preda non sia fatta ripartire immediatamente dal porto neutrale nonostante la formale ingiunzione fatta dallo Stato a cui il porto appartiene, sarà diritto e dovere dello Stato neutrale di liberare la preda e di internare l'equipaggio messo a bordo della nave catturata dal catturante. Tuttavia – come dispone l'art. 23 – « una Potenza neutra può permettere l'accesso dei suoi porti e rade alle prede scortate o no, quando esse vi sieno condotte per essere lasciate sotto sequestro in attesa della decisio-

ne del Tribunale delle prede ». Il personale posto dal catturante a bordo della nave catturata sarà in tal caso autorizzato a passare sulla nave di scorta, se la preda non era scortata sarà lasciato in libertà. Quanto alla nave catturante, essa dovrà tosto lasciare il porto neutrale; se vi si rifiuti sarà disarmata e il suo equipaggio internato, per tutta la durata della guerra, a sensi dell'art. 24, come meglio vedremo più avanti.

Le suesposte regole relative all'entrata di prede in porto neutrale ebbero una recente applicazione, durante la presente guerra, nel caso dell'"Appam" che tante discussioni sollevò in Germania in Inghilterra e negli Stati Uniti. Com'è noto, la nave inglese "Appam" era salpata l'11 gennaio 1916 da Dakar nel Senegal diretta a Plymouth con un carico assai importante e con 166 passeggieri, oltre a 140 uomini d'equipaggio, fra i quali passeggeri erano il governatore inglese di Sierra Leone e alcuni prigionieri tedeschi catturati nel Camerun. La na-

ve doveva arrivare a Plymont il 20 gennaio, ma questa data era ormai da qualche tempo trascorsa e il rinvenimento avvenuto il 16 gennaio d'una scialuppa capovolta dell'"Appam" fra Teneriffa e Gibilterra sembrava giustificare il timore che la nave fosse naufragata, quando l'1 febbraio giunse la notizia che l'"Appam" era arrivato al porto di Norfolk nello Stato di Virginia sventolando bandiera tedesca e con a bordo un equipaggio della marina da guerra germanica. Ciò che era accaduto era stato l'incontro della nave inglese con un incrociatore ausiliario tedesco il "Moeve", che, dopo essersi avvicinato all'"Appam" camuffato da nave americana, d'improvviso si svelò e puntò i suoi cannoni contro di esso intimandogli la resa. Indi imbarcò sull'"Appam" alcuni marinai comandati dal luogotenente Berg i quali liberarono i prigionieri tedeschi e guidarono la nave verso il porto americano. Come doveva comportarsi il governo degli Stati Uniti? L'ambasciatore ingle-

se a Washington poneva al governo americano il dilemma: o considerare l'"Appam" come una nave inglese con a bordo indebitamente un equipaggio tedesco, la quale non aveva perduta la sua nazionalità per effetto della cattura e non poteva esser soggetta al Tribunale delle prede non essendo scortata da una nave tedesca, e in tal caso doversi restituire all'Inghilterra; oppure ritenere che la scorta dell'equipaggio germanico fosse sufficiente per poterla considerare come preda tedesca e in tal caso – a termini dell'art. 21 della XIII^a Convenzione dell'Aia del 1907 – doversi intimarne la partenza immediata dalle acque neutrali.
L'ambasciatore tedesco si oppose a queste richieste dicendo che non si poteva negare essere stata la preda legalmente fatta e legalmente condotta dal catturante, data la presenza degli uomini da esso posti a bordo, nel porto neutrale, e che, d'altra parte, non si poteva invocare dall'Inghilterra l'art. 21 della Convenzione, perchè questa Convenzione, ratificata dalla Germania e dagli Sta-

ti Uniti, non lo era stata dall'Inghilterra e il successivo art. 28 stabiliva il principio — che si trova ripetuto in tutte le Convenzioni dell'Aia — non essere le disposizioni della Convenzione applicabili, senon tra le Potenze contraenti e soltanto se i belligeranti abbiano tutti partecipato alla Convenzione. Allora, non applicandosi la XIII^{a} Convenzione dell'Aia che avrebbe sostituita ogni altra Convenzione precedente, non restava che ricorrere all'art. 19 della Convenzione prusso-americana del 1799 rinnovata nel 1828 e tuttora valida nei rapporti fra Germania e Stati Uniti, il quale dava ad ognuna delle due parti il diritto di far entrare e soggiornare liberamente nelle acque dell'altra le proprie prede. E allora all'alternativa inglese, un'altra ne opponeva la Germania: o l'"Appam„ si poteva considerare come una nave mercantile trasformata in nave da guerra tedesca e in tal caso doveva essere internata fino al termine della guerra; o invece si doveva considerarlo come una preda fatta dalla Germania e non ancor giudicata dal Tribunale delle prede e allora — per

l'art. 19 del trattato del 1799 – poteva essere indefinitamente custodita nelle acque territoriali americane. In questo senso pensò doversi pronunciare il governo americano che, ritenendo l'"Appam„ preda di guerra e applicabile la Convenzione del 1799, prese i seguenti provvedimenti: 1° custodia della nave catturata e del suo carico; 2° internamento dell'equipaggio tedesco; 3° liberazione dei passeggeri inglesi; 4° internamento dei prigionieri tedeschi fatti dagli inglesi e liberati dal catturante; 5° consegna all'ambasciatore inglese della corrispondenza di bordo. Non si sa ancora come sia stata risolta la questione dei pacchi postali che l'ambasciatore tedesco sosteneva non potersi ritenere come corrispondenza e doversi perciò considerare preda bellica, come il resto del carico della nave.

* * *

Dovremo ora occuparci di altri tre punti relativi alla neutralità nella guerra marittima, e cioè: l'armamento di navi da guerra per conto d'un belligerante; i doveri dei ci-

tadini neutrali verso i belligeranti; i limiti dell soggiorno delle navi da guerra belligeranti in acque neutrali.

Dalle regole generali relative alla neutralità risulta per il neutrale il dovere di non vendere a un belligerante e di non armare per suo conto navi da guerra nè di preparare per esso munizioni o materiale da guerra di qualsiasi genere « La consegna – dice l'art. 6 – a qualsiasi titolo, fatta direttamente o indirettamente da una Potenza neutrale a una Potenza belligerante, di navi da guerra, munizioni, e di qualunque materiale da guerra, è proibita ». Una cessione di tal genere avvenuta prima della guerra, sia pure nell'imminenza di essa – come quella avvenuta alla vigilia della guerra russo-giapponese da parte del governo italiano al Giappone di due incrociatori che aveva in costruzione nei suoi porti, può essere considerata dal belligerante ai cui danni è fatta come atto non amichevole, ma se ciò avviene dopo la guerra può essere considerato come atto

ostile.

Nella guerra marittima, come nella guerra terrestre i privati neutrali hanno l'obbligo di non aiutare alcuno dei belligeranti, ma a tale obbligo possono venir meno a proprio rischio e pericolo senza perciò compromettere la neutralità del loro Stato. La Potenza neutrale non è tenuta a impedire (art. 7) l'esportazione o il transito di armi, munizioni o altre cose adatte agli usi di guerra dirette all'uno o all'altro dei belligeranti; ma se la nave che le trasporta cade in potere dell'altro belligerante il quale catturi e confischi la nave e il suo contenuto, si dovrà riconoscergliene il pieno diritto. Ciò che invece lo Stato neutrale deve impedire nelle sue acque territoriali è l'armamento di navi che ha motivo di credere sieno destinate a concorrere alle operazioni di guerra a favore di uno dei belligeranti (art. 8). Chè se una nave partita come nave privata, senza destar sospetti, dalle acque neutrali è venduta fuori di esse a un belligerante, ciò autorizza lo Stato danneg-

giato a catturarla e ad esercitare le altre forme di rappresaglia che giudichi opportune contro chi la vendette, ma non implica alcuna responsabilità dello Stato, cui il venditore appartiene. Non mancarono tuttavia per queste vendite e armamenti di navi in acque neutrali, o da cittadini neutrali a favore d'un belligerante, questioni e conflitti fra l'altro belligerante e lo Stato neutrale accusato di non averle impedite con la diligenza necessaria. La famosa questione dell'"Alabama" (v. p. 207) sorse fra gli Stati Uniti e l'Inghilterra per l'accusa fatta a questa di consentire all'armamento nei suoi porti di navi corsare ai danni degli Stati Uniti. Nella guerra russo-giapponese l'Inghilterra e la Germania furono rispettivamente accusate dalla Russia e dal Giappone di aver permessa la vendita fatta da parte di loro sudditi al Giappone e alla Russia di navi leggere apparentemente da diporto, ma costruite in modo da poter essere facilmente trasformate in tor-

pediniere. In questi casi si considerò colpevole lo Stato neutrale poichè si ritenne che la preparazione d'una nave che possa fungere da nave da guerra non possa sfuggire alla vigilanza dello Stato, che pertanto, fingendo d'ignorarlo, commetterebbe una grave violazione della sua neutralità.

Del soggiorno delle navi da guerra belligeranti in acque neutrali trattano gli art. 9-20 e 24-27. Nei limiti consentiti, il soggiorno nei porti neutri dev'essere egualmente consentito alle navi di tutti i belligeranti; soltanto, lo Stato neutrale potrebbe negarlo alle navi che in una precedente ospitalità non abbiano voluto piegarsi agli obblighi a cui erano tenute (art. 9). Il semplice passaggio attraverso acque neutrali di navi da guerra belligeranti, anche con prede, non compromette la neutralità (art. 10), nè la compromette il fatto che lo Stato neutrale lasci che dette navi si servano dei suoi piloti brevettati (art. 11). A differenza di quanto avviene per

il semplice passaggio, non è permesso, in mancanza di altre disposizioni speciali della legislazione dello Stato neutro, alle navi da guerra belligeranti (art. 12) di soggiornare nei porti nelle rade o nelle acque territoriali per più di 24 ore, salvo nei casi previsti dalla Convenzione. Le navi da guerra non esclusivamente adibite a una missione religiosa, scientifica o filantropica, che allo scoppio delle ostilità fra il loro Stato ed un altro si trovino nelle acque d'un terzo Stato, riceveranno da questo, tostochè sarà stato avvertito dello scoppio della guerra, la notificazione dell'obbligo di partire entro le 24 ore o nello spazio di tempo fissato dalla legge locale, spazio che potrà essere prorogato soltanto per causa di avarie o di cattivo stato del mare, cessando in ogni caso tostochè la causa sia venuta a cessare (art. 13 e 14). Mancando disposizioni contrarie, l'art. 15 stabilisce che il numero massimo di navi che potranno trovarsi contemporaneamente in un porto o in una rada

neutrale sia di tre; ciò allo scopo di impedire eventuali violenze nelle acque neutrali. La distanza di tempo a cui dovranno partire da uno stesso porto le due navi da guerra nemiche o la nave da guerra d'un belligerante e la nave mercantile dell'altro sarà di 24 ore, avendo la precedenza, nel primo caso, la nave prima arrivata, e, nel secondo, le navi mercantili (art. 16). Nei porti e nelle rade neutrali le navi da guerra belligeranti potranno riparare le loro avarie soltanto nella misura riconosciuta dal neutrale strettamente necessaria alla sicurezza della loro navigazione; non potranno invece accrescervi in alcun modo la loro forza militare, nè rinnovarvi od aumentarvi i loro approvvigionamenti militari o il loro armamento, nè completarvi i loro equipaggi (art. 17 e 18). Non sarà concesso alle navi belligeranti di rifornirsi nei porti neutrali, se non per completare il loro approvigionamento normale del tempo di pace, nè potranno ricevere

carbone se non nella misura necessaria per raggiungere il loro porto più vicino, prorogandosi ad ogni modo la durata normale del loro soggiorno nel porto neutro quando secondo la legge dello Stato cui il porto appartiene, il carbone non è consegnato alle navi che 24 ore dopo il loro arrivo (art. 19)
Le navi belligeranti che caricarono combustibile in un porto neutro, non possono rinnovare il loro approvigionamento in un porto di uguale nazionalità che dopo tre mesi (art. 20).

Quando, malgrado la notificazione avuta dall'autorità neutra, una nave da guerra belligerante non lascia un porto in cui non ha diritto di restare, la Potenza neutra ha il diritto di prendere le misure che giudicherà necessarie per renderla incapace di prendere il mare per tutta la durata della guerra e di internarne l'equipaggio e gli ufficiali, dando a questi ultimi, se lo ritenga opportuno, la libertà su parola di non lasciare il territorio neu-

tro senza autorizzazione. Ciò risulta dal: l'art. 24. L'art. 26 dice poi che l'esercizio da parte d'un neutro dei diritti a lui con: sentiti dalla Convenzione non potrà mai essere considerato dall'uno o dall'altro bel: ligerante come un atto poco amichevole.

Questo il contenuto della XIII^a Con: venzione dell'Aia del 1907 che fra gli Stati partecipanti alla guerra attuale, fu ratifi: cata soltanto dall'Austria, dal Belgio; dal: la Francia, dalla Germania e dalla Rus= sia. Il fatto che gli altri Stati - e special= mente l'Inghilterra - non la ratificarono fa sì che anche gli Stati ratificanti sieno esen: ti dall'obbligo di rispettarlo.

Restrizioni al commercio marittimo dei neutrali.
Il contrabbando di guerra e l'assistenza ostile.

È obbligo dei sudditi neutrali quel: lo di non portare alcun soccorso ai bellige= ranti, perchè così facendo uscirebbero dal:

la neutralità, ma, mentre in caso di violazione della neutralità da parte dello Stato neutrale si crea un rapporto di lesione e di diritto alla riparazione fra lo Stato belligerante leso e lo Stato neutrale, nel caso di violazione degli obblighi della neutralità da parte dei sudditi d'uno Stato neutrale si crea un rapporto, che soltanto eccezionalmente è un rapporto fra lo Stato belligerante leso e lo Stato a cui i violatori appartengono, e, normalmente, è invece un rapporto di repressione fra lo Stato leso e i privati neutrali che a suo danno vennero meno ai loro obblighi. Ora, nel diritto internazionale spesso avviene che il rapporto di reazione fra uno Stato e i sudditi di un altro porta a relazioni mediate tra quello Stato e lo Stato a cui gli individui puniti appartengono. Quando infatti uno Stato nella repressione degli atti compiuti da cittadini di un altro eccede, per la procedura, per la misura della pena e per la contestabile illiceità degli atti commessi, i limiti del

diritto comune e dell'equità sorge un rapporto fra le due Potenze.

Nel caso della violazione degli obblighi della neutralità da parte di privati neutrali lo Stato a cui essi appartengono ha il modo di eliminare l'azione punitrice dello Stato straniero leso, assumendo personalmente la responsabilità degli atti compiuti dai suoi sudditi in violazione della neutralità e procedendo alla sorveglianza necessaria per impedirli e alla eventuale punizione dei colpevoli. Il che nel diritto di guerra è tanto più ragionevole, in quanto gli atti compiuti dai privati neutrali a favore d'un belligerante nelle acque territoriali del loro Stato o in alto mare cadono egualmente sotto la competenza di questo Stato ad esclusione dello Stato straniero, poichè, nel primo caso, le acque territoriali sono assimilate al territorio dello Stato, e nel secondo, l'alto mare che non appartiene ad alcuno lascia sussistere il concetto che gli atti ivi com-

piuti debbano ritenersi legalmente avvenuti nel territorio dello Stato di chi li compie e come tali sottoposti alle sue leggi. Ma la punizione diretta dei cittadini neutrali venuti meno ai loro obblighi da parte del loro Stato porterebbe ad un'estensione troppo grande del concetto di neutralità, e inoltre la sorveglianza esercitata dallo Stato neutrale nelle acque territoriali e in alto mare si renderebbe per esso troppo difficile; onde avviene che lo Stato neutrale si libera dall'onere della sorveglianza sui propri sudditi, completamente, fuori delle acque territoriali e, parzialmente, anche nelle acque territoriali per certi atti ivi compiuti, ma che devano esplicare la loro efficacia in alto mare o nelle acque territoriali dei belligeranti, e abbandona altresì interamente i propri sudditi colpevoli di violazione della neutralità fuori delle sue acque territoriali al giudizio e alla repressione del belligerante leso. Ciò evidentemente costituisce un'eccezione alle regole normali del diritto di pace, poichè, mentre nel diritto di pace o-

gni Stato pretende di avere l'assoluta autorità sopra i suoi sudditi in alto mare ad esclusione dell'autorità degli altri Stati, in tempo di guerra invece lo Stato neutrale normalmente rinuncia a questa autorità assoluta sui propri sudditi e sulle proprie navi mercantili e limita la sua tutela soltanto ad intervenire a loro difesa quando lo Stato belligerante leso eccede i limiti di ciò che è il massimo dei diritti concessigli verso i privati neutrali e la loro proprietà in caso di guerra. Questo è il principio fondamentale vigente nei rapporti fra privati neutrali e belligeranti nel diritto di guerra marittimo.

<u>La regola normale del commercio neutrale marittimo in tempo di guerra</u> è la persistenza del diritto di commerciare da parte dei neutrali coi belligeranti; l'<u>eccezione</u> è la proibizione di questo diritto in quanto i rapporti commerciali fra i neutri e i belligeranti possano esser qualificati come un soccorso dato da quelli a questi. I rapporti commerciali marittimi fra neutri e belli-

geranti furono poi complicati in ogni tempo, nè sono del tutto liberi da obbiezioni e da incertezze anche attualmente, poichè nella guerra marittima – come sappiamo – esiste tuttora il diritto del belligerante di predare e confiscare, oltrechè la proprietà pubblica, anche la proprietà privata del nemico. Ora, prendendo a considerare le varie forme di sviluppo del commercio marittimo dei neutrali coi belligeranti, possiamo distinguere tre casi:
1° merci neutrali sono dirette a un belligerante su nave neutrale (in questo caso si applica la regola del procedimento della normalità dei rapporti commerciali); 2° la nave neutrale trasporta, o esclusivamente, o insieme a merci neutrali, merce appartenente a sudditi di Stato belligerante (sorge allora il dubbio se in alto mare, per le regole speciali della guerra marittima, possa essere confiscata soltanto la merce nemica, o anche la merce e la nave neutrale); 3° merce neutrale è trasportata a bordo di una nave mercantile nemica e qui sorge il dubbio se,

insieme alla nave mercantile nemica, possa essere confiscata, o meno, anche la merce appartenente a cittadini neutrali). Questi vari aspetti del commercio neutrale marittimo diedero luogo a molti dissidi fra gli Stati belligeranti e neutrali, la cui storia è molto importante anche perché dimostra che tali divergenze di opinioni fra i vari Stati - specialmente tra i più potenti - ebbero un fondamento più opportunistico che scientifico, essendo spesso avvenuto che uno Stato sostenesse e applicasse due diverse dottrine secondo che si trovava ad essere neutrale o belligerante, improntandosi nel primo caso a criteri di larghezza massima, nel secondo, di massima restrizione.

A porre un limite ai vari dissidi scoppiati nella pratica dei diversi Stati circa i diritti del commercio neutrale giunse la Dichiarazione di Parigi del 1856, "intesa a stabilire alcuni principi di diritto marittimo", breve codificazione in quattro articoli, tra i quali i seguenti: art. 2: « La bandiera neutrale

copre la merce nemica ad eccezione del contrabbando di guerra »; art. 3. « La merce neutrale, ad eccezione del contrabbando di guerra, non può essere sequestrata sotto bandiera nemica ». In tal modo cessava ogni incertezza e ogni dissenso circa la regola dell'immunità dalla cattura garantita, non soltanto alla merce neutrale su nave neutrale – sul qual punto ognuno si trovava d'accordo –, ma anche alla nave neutrale recante merce nemica, su nave neutrale e alla merce neutrale su nave nemica. Restava, in ogni caso, escluso il contrabbando di guerra.

Sotto la denominazione di "contrabbando di guerra„ si comprendono tutte le merci che possono direttamente o indirettamente portar soccorso al belligerante cui sono inviate. Tali merci sono sempre catturabili e confiscabili. Sicchè il trattamento fatto dai belligeranti alle merci che sono oggetto di commercio marittimo si può riassumere così: 1° la merce nemica su nave nemica è sempre catturabile e confiscabile; 2° la mer-

ce nemica su nave neutrale o la merce neutrale su nave nemica normalmente non sono confiscabili, eccezionalmente lo sono invece quando si tratti di contrabbando di guerra; 3° la merce neutrale su nave neutrale, quando non sia contrabbando di guerra è assolutamente immune dalla cattura e dalla confisca, ma, come accadeva in passato, e come accade, per taluni ritorni all'antico, anche oggi, può essere, in certi casi, assimilata alla merce nemica su nave nemica e come tale catturata e confiscata con la nave che la trasporta. Ciò accade quando si applica la così detta "regola del 1756„. Al principio della guerra dei sette anni la Francia che si trovava in stato di guerra con l'Inghilterra e che vedeva minacciato il suo commercio coloniale, trasferì il diritto di commerciare con le proprie colonie alle navi olandesi. Allora l'Inghilterra proclamò la famosa "regola„, secondo la quale il commercio marittimo negato da uno Stato agli stranieri in tempo di pace e concesso loro in tempo di guerra non è rico-

nosciuto dall'altro belligerante alla bandiera dello Stato neutro dai cui sudditi è esercitato. Quindi le navi olandesi commercianti, anche se innocue, sarebbero state considerate come navi francesi soggette col loro carico alla cattura e alla confisca da parte degli inglesi.

* * *

L'esistenza del contrabbando di guerra presuppone alcune condizioni di tempo, di luogo e di materialità specifica delle merci trasportate. Questi elementi è quindi necessario tener presenti nella sua definizione e delimitazione.

Per quanto si riferisce al tempo, osserveremo come sia assolutamente necessaria, perchè esista il contrabbando di guerra, l'esistenza della guerra. Quindi il trasporto iniziato prima della dichiarazione di guerra, anche di cose che in seguito fossero state dichiarate contrabbando di guerra, non può dare al belligerante che se ne impossessa il diritto di confisca, ma soltanto quel-

lo di espropriazione con l'obbligo del pagamento.

Quanto al luogo, occorre che si tratti d'un trasporto il quale sia e si presuma diretto ad un belligerante. È chiaro che, anche durante lo stato di guerra tra la Germania e l'Inghilterra, nulla vieta un trasporto d'armi o di munizioni, ad es. dalla Spagna alla Repubblica Argentina o viceversa. Ora, potrebbe sembrare che, per quanto si riferisce alla destinazione della nave neutrale, l'unica difficoltà consistesse nella possibilità d'una falsa denuncia di tale destinazione da parte della nave stessa. Ma, anche indipendentemente da ciò, possono sorgere altre difficoltà dovute al fatto che il porto neutrale a cui la nave dichiara di dirigersi ed effettivamente si dirige serva di transito per il successivo inoltro della merce ivi sbarcata nel territorio d'uno Stato belligerante. Su ciò si fonda la dottrina del "viaggio continuo", dottrina creata dall'Inghilterra che fu sempre lo Stato più rigi=

do nell'applicare il concetto del contrabbando di guerra . . . quando fu belligerante. Secondo questa dottrina, enunciata, sull'esempio dell'Inghilterra, da altri Stati in molte occasioni, quando un belligerante sappia o abbia fondato motivo di ritenere che la merce, diretta ad uno Stato neutrale sia destinata a passare da questo nel territorio nemico, a cui ne fosse stato da lui precedentemente vietato l'accesso, quale contrabbando di guerra, può considerarla come tale e punire il neutrale che in questo modo è mancato ai suoi obblighi con la confisca della merce stessa. Così formulata, la dottrina del viaggio continuo non ammette alcuna obbiezione; la sola osservazione che si potesse fare all'Inghilterra quando con tanto ardore la sostenne è quella che essa, quando fu neutrale, non ne volle mai tollerare l'applicazione a suo danno.

Per quanto si riferisce alla <u>qualità della merce</u>, abbiamo già detto che questa, per potersi considerare come contrabbando

di guerra, dev'esser tale da costituire un aiuto ai belligeranti, che serva a rafforzarne direttamente o indirettamente i mezzi di offesa o di difesa. Al contrabbando di guerra sono poi assimilati i trasporti scientemente fatti di persone che possano aiutare le operazione di guerra d'un belligerante — tanto se destinate ad essere sbarcate direttamente nel territorio dello Stato belligerante, quanto ad es. servi inoltrate col viaggio continuo attraverso un territorio neutrale —, di personalità politiche che viaggino per conto dello Stato belligerante, di dispacci ufficiali di questo Stato, ecc. Tutti questi rapporti sono compresi sotto la denominazione di "assistenza ostile". Nel 1864 gli Stati Uniti d'America dichiararono una nave inglese colpevole di trasportare contrabbando di guerra per il fatto che vi si trovavano due diplomatici degli Stati secessionisti del Sud, i quali si recavano in Europa per conto del loro governo. Durante la guerra russo-giapponese i giapponesi fecero altrettanto per una nave fran-

cese che trasportava due ufficiali russi verso il porto di Vladiwostok.

Quando la nave neutrale, colpevole di trasporto di contrabbando di guerra o di assistenza ostile a favore d'uno Stato belligerante è catturata dall'altro belligerante, questi, in certi casi, potrà confiscare soltanto il contrabbando di guerra o il trasporto proibito, in certi altri, potrà anche confiscare la nave. La nave potrà essere confiscata se il contrabbando eccede una certa misura del suo carico (per alcuni Stati di 1/2 per altri di 3/4, ecc.), in caso diverso soltanto la merce sarà confiscata e la nave semplicemente sequestrata e condotta in un porto dello Stato cattivante per poi essere restituita, senza indennità, ai proprietari.

I principi della Dichiarazione di Londra circa il contrabbando di guerra la visita delle navi e la distruzione delle prede.

La questione del contrabbando di

guerra fu risolta, sino agli ultimi tempi, secondo le leggi nazionali degli Stati belligeranti e neutrali, ciascuno dei quali, mancando un regolamento internazionale e un diritto uniforme, credette di dare con le sue disposizioni l'espressione più completa alla regola genericamente formulata dal diritto internazionale. La quale, pertanto, ebbe diverso contenuto specifico secondo le varie leggi e ordinanze nazionali, diverse da Stato a Stato e, per uno stesso Stato, da tempo a tempo. Così l'Inghilterra fu, come dicemmo, sempre partigiana della massima restrizione del concetto di contrabbando di guerra, quando era neutrale, ne sostenne invece la massima estensione quand'era – com'è ora – belligerante. La Francia che spesso essendo neutrale escluse i viveri anche dal contrabbando condizionale, ora che si trova in guerra dichiara il riso contrabbando assoluto. La Russia, che durante la guerra di Crimea del'54-'56 e durante la guerra cino-giapponese del'94-95

sostenne il carbone e i viveri non doversi mai considerare come contrabbando di guerra, ve li incluse nella guerra del '904 - '905 col Giappone. Questa varietà di leggi di consuetudini e di pratica nei vari Stati fu causa di molti dissidi, finchè a sanarli non venne la Dichiarazione di Londra del 1909.

Nella Conferenza dell'Aia del 1907 (XII^a Convenzione) fu istituita una Corte internazionale delle prede marittime, alla quale gli Stati e i privati vittime di sequestri o di confische delle proprie navi potessero ricorrere quando ritenessero che le sentenze pronunciate contro di loro dai tribunali delle prede di uno Stato fossero lesive dei loro diritti. Questo Tribunale supremo delle prede, superiore alle Corti supreme dei singoli Stati, non si potè istituire per la mancanza d'una legge sicura cui esso dovesse ricorrere: poichè la codificazione dell'Aia del diritto di guerra marittimo aveva lasciata questa parte relativa al contrabbando, al blocco, e all'assistenza ostile, ecc., completamente

abbandonata alle consuetudini nazionali. Si rendeva quindi necessario compiere tosto tale codificazione e a questo scopo si riunì a Londra dall'ottobre del 1908 al febbraio del 1909 una Conferenza internazionale da cui u-scì la "Dichiarazione relativa al diritto di guerra marittimo", che non è una codifica-zione "ex novo", ma una constatazione uf-ficiale delle norme consuetudinariamente sviluppatesi nella pratica degli Stati, le qua-li, fra il molto e il vario delle singole disposi-zioni nazionali, potevano ritenersi preva-lenti nei rapporti internazionali di diritto di guerra marittimo. Con esse il Tribuna-le internazionale delle prede avrebbe final-mente potuto funzionare.

<u>La Dichiarazione di Londra del 1909</u> si divide in nove capitoli, i quali trat-tano: il I° (art. 1. 21) <u>del blocco in tempo di guer-ra</u>, il II° (art. 22 - 44) <u>del contrabbando di guer-ra</u>, il III° (art. 45-47) <u>dell'assistenza ostile</u>, il IV° (art. 48-54) <u>della distruzione delle pre-de neutre</u>, il V° (art. 55-56) <u>del passaggio di ban-</u>

diera il VI° (art. 57-60) del carattere nemico, il VII° (art. 61-62) del convoglio, l'VIII° (art. 63) della resistenza alla visita, e il IX° (art. 64) dei danni ed interessi.

Vediamo anzitutto quali principî sancisce la Dichiarazione di Londra per stabilire il carattere neutrale o nemico della nave e del suo carico. Il criterio che serve a determinare il carattere neutrale o nemico della nave è (art. 57) quello della nazionalità del proprietario, quale risulta dalla bandiera che la nave porta e ha diritto di portare. Anche il carattere neutrale o nemico della merce è determinato (art. 58) dal carattere neutrale o nemico del suo proprietario. Ma mentre per stabilire il carattere neutrale o nemico del proprietario della nave è universalmente adottato il criterio della nazionalità politica, per il proprietario della merce taluni Stati scelgono lo stesso principio e certi altri, pur mantenendolo per i proprietari privati, se ne allontanano per le

società commerciali sostituendolo per queste col criterio del domicilio, cioè del luogo ove essi hanno la loro sede. Tutti gli Stati poi si accordano nel riconoscere l'invalidità del passaggio delle navi nemiche sotto bandiera neutrale avvenuto durante il corso delle ostilità, supponendovi implicito, fino a prova contraria, l'intento di eludere le conseguenze che porta con sè il carattere nemico della nave (articolo 56), mentre, invece poi il passaggio di bandiera avvenuto prima della guerra, spetta al catturante di provarne il doloso motivo (art. 55). La prova contraria di cui sopra è però inammissibile se la nave fu venduta mentre si trovava in viaggio o in un porto bloccato, se la vendita avvenne con facoltà di riscatto o di retrocessione, o se non si osservarono le condizioni in base alle quali vien data la nazionalità alle navi mercantili dallo Stato neutrale, cui gli acquirenti appartengono. Per effetto della nullità che colpisce il passaggio di bandiera avvenuto durante il viaggio della nave, il carattere nemico del.

la merce ivi caricata si mantiene fino all'arrivo a destinazione (art. 60). Il carattere nemico della merce caricata su nave nemica è sempre presunto, il carattere neutrale dev'essere provato (art. 59).

La Dichiarazione di Londra distingue tre categorie di cose che le navi neutrali possono trasportare ai belligeranti: 1° cose che non servono e non possono servire agli usi di guerra e che pertanto devono essere completamente escluse dalla lista del contrabbando, restando per esse del tutto lecito, come in tempo di pace il commercio dei neutrali (art. 27-29); 2° cose che servono esclusivamente agli usi di guerra, delle quali ogni Stato belligerante può impedire con tutti i mezzi il commercio a favore del nemico (art. 22-23); 3° cose che in determinate circostanze possono servire agli usi della guerra, ma che normalmente non hanno questo ufficio e che quindi potranno esser catturate da un belligerante soltanto in quanto sieno dirette a determinati punti del territorio nemico

(ad es. nei punti di concentramento delle truppe nemiche), ove soltanto potranno esercitare la loro efficacia sulle operazioni di guerra (art. 24 e 25). Le merci appartenenti al secondo gruppo, le quali costituiscono il contrabbando di guerra in modo assoluto si dicono appunto "contrabbando assoluto"; le merci appartenenti all'ultimo gruppo che sono considerate o meno come contrabbando, secondo certe condizioni di trasporto e di destinazione, prendono il nome di "contrabbando condizionale".

L'enumerazione delle merci assolutamente escluse dal contrabbando di guerra è fatta dall'art. 28 in 17 titoli, ove, tra l'altro, sono elencati i cotoni, le lane, le sete, ecc. che ora, per l'involuzione subita da questa parte del diritto internazionale, sono fatte rientrare nel concetto del contrabbando assoluto. Accanto a questa enumerazione negativa, abbiamo nell'art. 22 quella positiva degli oggetti considerati, secondo il concetto riconosciuto prevalente nella consuetudine internazionale dai firmatari della Dichia-

razione, come contrabbando di guerra assoluto senza bisogno di alcuna speciale notificazione da parte dei belligeranti. L'elenco di questi oggetti, che secondo la definizione del nostro Codice per la marina mercantile (art. 216), sono quelle che possono servire « senza ulteriore manipolazione, ad immediato armamento marittimo o terrestre », è fatto in 11 articoli e comprende armi, proiettili, polvere, equipaggiamento militari di vario genere, animali destinati ad uso di guerra, materiale da campo, navi da guerra e loro parti separate, ecc.. Per tutte queste cose non occorre alcun bando da parte dei belligeranti per abilitare le proprie navi da guerra al loro sequestro, su qualunque nave si trovino e a qualunque porto nemico sieno dirette. Oltre a queste, altre cose atte a servire esclusivamente ad usi di guerra, potranno essere ascritte al contrabbando di guerra, ma perché ciò avvenga è necessario che lo Stato belligerante, all'apertura o nel corso delle ostilità, ne faccia (art. 23) una dichiarazione notificata agli Stati con

cui si trova in rapporto. La enumerazione degli oggetti ritenuti "ipso iure" di contrabbando condizionale è fatta in 14 titoli dall'art. 24 (*). Anche per il contrabbando condizionale si stabilisce (art. 25) che, oltre agli oggetti elencati altri possano esservi ascritti in seguito ad esplicita notificazione del belligerante purchè si tratti sempre di merci che possano in certi casi e in certe condizioni essere destinate ad usi di guerra.

Sicchè, tanto per il contrabbando assoluto, quanto per il contrabbando condizionale ciascuno Stato resta – com'è ovvio – pienamente libero di restringere le liste di oggetti elencati dagli articoli 22 e 24 (art. 26), ed ha d'altra parte facoltà di estenderle, purchè notifichi ai neutri tali estensioni e purchè si mantenga nei limiti consentitigli dal

---

(*) Lo spazio ci costringe a rinunciare a riprodurre gli articoli contenenti queste lunghe e ormai invecchiate enumerazioni. Per esse, come per gli altri articoli della Dichiarazione di Londra, che avremo occasione di citare, rimandiamo lo studente al testo della Dichiarazione stessa.

la Dichiarazione, che sono i limiti corrispondenti alle definizioni stesse di contrabbando assoluto e di contrabbando condizionale. Ora, se le estensioni date dai belligeranti alle liste di contrabbando assoluto e condizionale, si contenessero realmente entro i limiti suddetti, la possibilità di tali estensioni non costituirebbe una minaccia troppo grave per il commercio neutrale. Chè, ove gli Stati belligeranti abusando dei loro diritti avessero a ledere gli interessi dei neutri, ai danneggiati sarebbe rimasto il ricorso al Tribunale supremo internazionale, che avrebbe potuto annullare le sentenze di confisca di navi e di merci per l'indebita imputazione fatta a queste ultime di contrabbando di guerra. Se non che il Tribunale supremo delle prede non venne mai istituito e di fronte alle pretese e ai diritti dei belligeranti giunte – come vedremo in uno dei paragrafi successivi – quasi all'inverosimile nella guerra attuale, il commercio dei neutri rimase privo d'ogni difesa.

La conseguenza del trasporto di contrabbando di guerra è il sequestro della nave e del carico, il quale può essere compiuto in alto mare o nelle acque dei belligeranti, durante tutto il corso del viaggio della nave, anche se questa intende toccare un porto di scalo prima di raggiungere la destinazione nemica (art. 37). La destinazione nemica basta da sola a giustificare il sequestro, se si tratti di contrabbando assoluto (art. 30), invece per il contrabbando condizionale, che, come dicemmo, comprende le cose che possono servire tanto ad usi pacifici, quanto ad usi di guerra a seconda dei porti a cui sono dirette, il sequestro non potrà avvenire, se non quando alla destinazione generica al nemico si accompagni la destinazione specifica ad un suo porto militare, ad un suo punto di rifornimento, ad un luogo di concentramento delle sue truppe, ecc. (art. 33). Il contrabbando sequestrato è sempre soggetto a confisca (articolo 39); la nave che lo trasporta può esser confiscata se il contrabbando; sia per il suo

volume, sia per il suo peso, sia per il suo valore, sia per il suo nolo, forma più della metà del carico (art. 40). Alla nave rilasciata dopo il sequestro non è dovuto alcun indennizzo; dovrà essa invece pagare le spese sostenute dallo Stato catturante, sia per la procedura davanti alla giurisdizione nazionale, sia per la conservazione della nave e del carico durante il periodo istruttorio (art. 41).

La destinazione del carico d'una nave, quale risulta dalle carte di bordo, dalle polizze di carico, ecc., non è sempre la sua destinazione finale. Spesso la merce è sbarcata ad un porto neutrale, unicamente per poter essere di là inoltrata nello Stato nemico e recargli così egualmente quell'aiuto che gli avrebbe dato se fosse stata sbarcata in uno dei suoi porti. Questo, come, sappiamo, è il caso del "viaggio continuo". Ora sorgeva il dubbio se la dottrina del viaggio continuo fosse applicabile tanto al contrabbando assoluto, quanto al contrabbando relativo.

Evidentemente l'applicazione del viaggio continuo anche al contrabbando condizionale avrebbe fatto quasi scomparire la distinzione tra le due specie di contrabbando. Molto opportunemente quindi tale applicazione fu esclusa dalla Dichiarazione di Londra (art. 35); soltanto (art. 36), fu ammessa in via eccezionale la dottrina del viaggio continuo per il contrabbando condizionale quando lo Stato belligerante cui il contrabbando è diretto non possiede o ha perduto il dominio della costa marittima. In tal caso l'avviamento alla costa neutrale delle merci di contrabbando condizionale destinate allo Stato che non ha costa, può determinare, come se si trattasse di contrabbando assoluto, la cattura e la confisca della nave e del carico.

La così detta assistenza ostile ("assistance hostile" nel testo francese della Dichiarazione, "unneutral service" (servizio non neutrale) nel testo inglese), cioè il trasporto di dispacci di carattere politico o militare

d'uno Stato belligerante, di diplomatici o di militari di questo Stato, ecc, si presenta con un aspetto analogo a quello del contrabbando di guerra propriamente detto. Ma v'è una differenza, la quale determina pratiche conseguenze molto importanti. Mentre nel contrabbando di guerra la nave non è confiscabile se le merci dichiarate contrabbando non eccedono almeno la metà del valore, del peso, ecc, del carico, nel caso dell'assistenza ostile non si richiede un computo di valori, ma essendo il trasporto qualificato come servizio non neutrale una violazione della neutralità porta senz'altro come conseguenza la confisca della nave indipendentemente dalle proporzioni numeriche del trasporto medesimo.

* * *

Ciò che si rende assolutamente necessario per l'esercizio della repressione del contrabbando di guerra è il diritto di visità delle navi. La condizione speciale creata dal diritto di guerra, per effetto della qua-

le ciascun belligerante può impedire ai neutrali ogni commercio che riesca di soccorso ai suoi nemici, mentre gli Stati neutrali liberandosi da ogni responsabilità per gli atti commessi dai loro sudditi in violazione degli obblighi della neutralità fuori del territorio e delle acque territoriali e sottraendosi all'obbligo della repressione, rinunciano in pari tempo al diritto di protezione, porta come conseguenza il diritto degli Stati belligeranti di visitare le navi neutrali per impedire loro di recare al nemico contrabbando di guerra o altri trasporti proibiti. Questo diritto, che è una conseguenza della necessità d'impedire il contrabbando di guerra, fa sì che la nave visitata, anche se non è colpevole di alcun trasporto illecito, non possa reclamare e pretendere un'indennità per la visita subita

Come dicemmo, il carattere della nave è quello che si desume dalla bandiera che essa porta. Conviene però che si tratti veramente della sua bandiera, della bandiera cioè che

essa ha diritto di portare. Non è considerata come colpevole la nave per il solo fatto di navigare sotto bandiera non sua; colpevole sarebbe invece se continuasse a portare la bandiera che non è sua anche dopo l'intimazione fattale col colpo di cannone dalla nave da guerra di inalberare la bandiera propria. In tal caso, tanto se si tratt di nave nemica, anche se appartenente ad una delle categorie escluse dalla cattura e dalla confisca (v. pagg. 653.655), che cerchi di farsi passare per nave neutrale, quanto se si tratti di nave appartenente ad uno Stato neutrale che si spacci per appartenente ad un altro Stato neutrale più potente, per ottenere dal nemico maggior rispetto, la menzogna è sempre punita con la cattura e con la confisca della nave.

La vera prova della nazionalità della nave e del carico e della loro destinazione è data dalle carte di bordo, le quali però potrebbero essere state falsificate e contenere, anche con la complicità del governo neutrale stesso, indicazioni non corrispondenti alla verità. Di

qui la necessità di visitare la nave, sia per stabilirne la vera nazionalità, sia per determinare il carattere della merce ivi trasportata. L'esame del carico segue di regola all'inchiesta sulla bandiera. Tale esame può esser fatto in modo più o meno dannoso per la nave arrestata e per le merci esaminate, secondo che la nave arrestante invia a bordo della nave mercantile un ufficiale con pochi uomini per fare un esame sommario e poi lascia che essa continui il suo viaggio, oppure cattura la nave per condurla in un porto dello Stato catturante ed ivi sottoporla a un esame più minuzioso ed eventualmente assoggettarla al giudizio del tribunale delle prede. Prevale però il concetto secondo il quale il danno arrecato dalla visita alla nave e al carico dev'essere il minimo possibile e l'esame nel porto dello Stato catturante dev'esser determinato soltanto da grave sospetto, mentre, in ogni caso (art. 64 della Dichiarazione), quando il sequestro della nave o delle merci

non è convalidato dalla giurisdizione delle prede, gli interessati hanno diritto al risarcimento dei danni ed interessi a meno però — dice con frasi ambigua l'art. 64 — « che non vi sieno stati motivi sufficienti per il sequestro della nave o delle merci ».

Essendo la visita, secondo il diritto internazionale vigente, un incontestabile diritto delle navi da guerra dei belligeranti verso tutte le navi mercantili: nazionali, neutrali o nemiche, ed essendo il sequestro delle navi sospette di contrabbando un diritto del pari incontestabile per ogni Stato belligerante, si comprende come la <u>resistenza</u> opposta dalle navi stesse all'esercizio del legittimo diritto di fermo, di visita e di sequestro abbia sempre per effetto la confisca della nave. Ciò è sancito anche dall'<u>art. 63</u> della Dichiarazione di Londra, il quale estende poi al carico della nave che ha resistito, il trattamento cui è soggetto il carico della nave nemica, essendo comunque considerate come nemiche le merci che si trovino a bordo ed ap-

partengano al capitano o al proprietario della nave.

Una singolare eccezione all'esercizio del diritto di visita da parte delle navi da guerra d'uno Stato belligerante verso le navi neutrali si ha nel caso del "convoglio". Il convoglio è costituito da una o più navi mercantili che viaggiano accompagnate da una o più navi da guerra della stessa bandiera e sono poste sotto la disciplina, la sorveglianza e la garanzia di chi comanda le navi di scorta. L'uso del convoglio sorse ed ebbe larga diffusione fra gli Stati neutrali, per dare a questi il mezzo di difendere le proprie navi mercantili dai soprusi dei belligeranti e servì nei secoli XVI e XVII agli Stati cristiani per proteggere le proprie navi dai pirati barbareschi che infestavano il Mediterraneo. Nel diritto di guerra moderno il convoglio non ha l'effetto di dare sicurezza assoluta alle navi convogliate, essendo per lo più le navi convoglianti, di secondo e di terzo ordine, ma

soltanto quello di dare una semplificazione alle operazioni connesse col diritto di visita. È noto che per le navi da guerra l'inchiesta sulla nazionalità da parte di altre navi da guerra è fatta soltanto col colpo di cannone a cui la nave interrogata risponde inalberando la propria bandiera. La nave interrogante deve credere senz'altro alla verità di quell'affermazione, perché la copre l'onore militare. Così avviene che nel convoglio il diritto di visita sia eliminato dall'autorità convogliante che si fa intermediaria tra la nave da guerra belligerante e la nave o le navi mercantili ch'essa vorrebbe visitare. Sicché l'inchiesta della bandiera e del carico per le navi convogliate si fa soltanto mediante domanda al comandante del convoglio, questi risponderà e darà per iscritto tutte le informazioni che gli sono richieste, senza che sulla loro sincerità sia permesso alcun dubbio (art. 61). Tuttavia se il comandante della nave da guerra belligerante ha motivo di sospettare che la buona fede del comandante del con-

voglio sia stata sorpresa, deve comunicargli i suoi sospetti ed egli allora è tenuto a procedere ad una verifica. Una volta compiuta la visita dal comandante del convoglio e comunicatone l'esito, qualunque esso sia, alla nave interrogante, questa non può sollevare alcun dubbio e, nel caso in cui l'esito sia negativo, dovrà senz'altro allontanarsi. Chè se la visita ponesse in luce l'esistenza di contrabbando di guerra o di altro trasporto illecito, sarà ritirata per le navi colpevoli la protezione del convoglio e sarà così reso possibile alla nave belligerante il loro sequestro (art. 62).

Uno degli Stati che più a stento nella Conferenza di Londra si adattarono a riconoscere il principio dell'immunità del convoglio fu l'Inghilterra, la quale, pur avendo in molte occasioni concluso speciali convenzioni per l'immunità delle navi convogliate appartenenti a questo o a quello Stato neutrale, non aveva però mai voluto ammettere in via generale quel privilegio. Ne

furono invece tenaci sostenitori gli Stati aventi marine poco potenti, onde anche l'Inghilterra finì con l'accettarlo riconoscendogli il carattere – proprio di tutti i principi sanciti dalla Dichiarazione di Londra – non di nuova stipulazione ma di preesistente consuetudine, sebbene nel diritto inglese questa consuetudine non fosse mai esistita. L'Italia invece aveva sempre riconosciuto il principio dell'immunità del convoglio, principio affermato dall'art. 218 del suo Codice per la marina mercantile, che così si esprime « Le navi neutrali, sotto scorta di navi da guerra, saranno esenti da ogni visita – La dichiarazione del comandante del legno da guerra basterà per giustificare la bandiera e il carico delle navi scortate ».

Istruzioni conformi all'art. 218 del Codice per la marina mercantile e agli art. 61 e 62 della Dichiarazione di Londra del 1909 furono dati alla nostra marina nella guerra attuale come già nella guerra con

la Turchia del 1911-1912. Fu durante quella guerra, dopo i famosi e penosi incidenti del "Manouba" e del "Carthage", che sembrarono compromettere i buoni rapporti italo-francesi, ma sui quali la presente alleanza ha steso un provvido velo, che si stipulò tra la Francia e l'Italia una convenzione che, a dir vero, dovrebbe ora per la nostra dignità venir denunciata. In quella convenzione fu stabilito che in caso d'una guerra in cui l'Italia si fosse trovata implicata e a cui la Francia non partecipasse, le navi da guerra italiane avessero bensì il diritto di visita verso le navi mercantili francesi, ma si adattassero, nel caso in cui durante l'arresto del bastimento, sopraggiungesse una nave da guerra francese, ad accettare che il comandante di questa nave facesse lui la visita riferendone poi l'esito alla nave italiana e autorizzandola, se la nave visitata fosse stata riconosciuta colpevole di contrabbando od illecito trasporto, a sequestrarla e condurla seco. Ora ciò equivale ad estendere in modo inammissibile i privilegi del convoglio, che per

poterne godere dev'esser già formato al momen-to dell'incontro con la nave da guerra belligeran-te e non può formarsi successivamente. Inoltre la convenzione italo-francese non garantiva alle navi mercantili italiane in caso di guerra tra la Fran-cia e un altro Stato, la reciprocità di trattamento.

Una delle questioni più dibattute in seno alla Conferenza di Londra del 1908-1909, che è pure uno dei punti, rispetto ai quali sem-bra che più sia rimbarbarita la pratica con-temporanea del diritto di guerra maritti-mo, è quella relativa all'affondamento del-le navi. Secondo il concetto prevalente nella dottrina le navi mercantili, di regola, non posso-no essere mai affondate; eccezionalmente lo pos-sono essere soltanto quando cerchino di sottrar-si con la fuga o di resistere con la forza alla visi-ta o quando sono armate oltre i limi-ti strettamente necessari per difendersi da assalti piratici o da eventuali ammutina-menti della ciurma. Chè, essendo armate, an-che soltanto a difesa contro il nemico, perdono

il carattere di navi mercantili e possono esser considerate come navi da guerra o come navi piratiche. L'affondamento della nave mercantile, anche nemica, che non è armata, non fugge e non resiste alla visita, è illegittimo perché in tal modo anche il carico innocente (cfr. art. 3, Dichiarazione di Parigi, per la merce neutrale su nave nemica) sarebbe perduto e, quel che più importa, sarebbe sacrificata la vita dell'equipaggio.

Circa la possibilità dell'affondamento delle navi mercantili furono assai divisi i pareri degli Stati nella Conferenza di Londra. Quella stessa Inghilterra che tanto restia si mostrava nel riconoscere l'immunità del convoglio, fu vista atteggiarsi a strenua vindice dei diritti delle navi mercantili su questo argomento, contro la tendenza degli Stati meno potenti (così tenaci nel sostenere la santità del convoglio!) ad ammettere un certo numero di casi in cui fosse libero l'affondamento delle navi mercantili. Queste apparenti contraddizioni so=

no del resto più che spiegabili: l'Inghilterra fornita d'una flotta militare strapotente che le permetteva di esercitare largamente il diritto di visita sulle navi mercantili si vedeva in ciò ostacolata dal convoglio, quindi lo avversava, gli Stati poco forti sul mare si trovavano protetti col convoglio dai soprusi dei più potenti, quindi ne sostenevano l'immunità; l'Inghilterra, straricca di possedimenti coloniali, di punti d'appoggio, di depositi di carbone, ecc. in tutte le parti del mondo, poteva facilmente trovare un porto ove condurre le navi predate, quindi le pareva che non ci fosse ragione di affondarle, gli altri Stati che non avevano le fortune e le risorse dell'Inghilterra e le cui navi per trasportare le prede dovevano compiere lunghi percorsi, durante i quali potevano trovarsi esposte a tutti i pericoli e le minaccie d'una vigilante e numerosa flotta avversaria, vedevano in questi pericoli una valida scusa per affondamento delle navi predate. È notevole ricordare il caso del "Knight Commander" cosidetto

dal nome della nave inglese catturata da una nave russa al tempo della guerra col Giappone perchè recante contrabbando di guerra al nemico e affondata dal catturante il quale durante il tragitto per condurla al più vicino porto russo s'era visto in pericolo di cadere nelle mani dei giapponesi. La questione della legittimità di questo affondamento si accese vivissima tra l'Inghilterra e la Russia, dapprima col mezzo della stampa; poi, in seguito al giudizio del tribunale supremo delle prede di Pietroburgo che convalidava la cattura e ammetteva la necessità dell'affondamento, direttamente nei rapporti diplomatici dei due Stati. Lasciata cadere allora, la questione si raccese nella Conferenza del 1908-1909 e assunse carattere più generale poichè accanto alla Russia erano molti altri Stati che per le ragioni sopra dette sostenevano, in certi casi di necessità, la legittimità dell'affondamento delle navi predate, sinchè si giunse a risolverla mediante una transazione.

La transazione è rappresentata dagli art. 48-52 della Dichiarazione. L'art. 48 sancisce il principio generale che la preda non può essere distrutta dal catturante, ma dev'esser condotta ad un porto ad esso appartenente ed ivi sottoposta al giudizio del tribunale delle prede. Ma l'art. 49 si affretta ad aggiungere (*): « Eccezionalmente, una nave neutrale sequestrata da una nave belligerante, può essere distrutta, quando sia soggetta a confisca, se l'osservanza dell'art. 48 può compromettere la sicurezza della nave da guerra o il successo delle operazioni nelle quali quest'ultima è in quel momento impegnata ». Ora se la Corte suprema delle prede fosse istituita, costituirebbe una sufficiente garanzia per il neutrale, la cui nave

---

(*) Si noti la tenuità di certe affermazioni di principî internazionali, di fronte alle eccezioni, che troppo spesso distruggono la regola. Ecco perchè gli entusiasmi, che talune codificazioni internazionali suscitano nei profani, lasciano scettici gli studiosi.

fosse stata ingiustamente affondata, il ricorrervi per far condannare l'affondante al pagamento della indennità prevista dagli art. 51 (caso di distruzione senza la necessità eccezionale di cui all'art. 49, fosse o non fosse valida la cattura) e 52 (caso di distruzione con la necessità eccezionale, essendo però nulla la cattura). Ma siccome tale Corte non esiste, resta il pericolo dell'affondamento e manca la garanzia del risarcimento che è completamente abbandonato all'arbitrio dello Stato catturante. L'obbligo poi che incombe sempre all'affondante e che dovrebbe esser rispettato indipendentemente dall'esistenza d'una Corte internazionale suprema delle prede è quello (art. 50) del salvataggio delle persone e, oltre ad esse, delle carte di bordo ed altri documenti che gli interessati giudicassero utili per il giudizio sulla validità della cattura.

Ciò per la distruzione delle navi. Criteri più larghi si seguono per la possibilità di distruzione delle merci. Essa può avvenire:

1° con indennizzo al proprietario, quando si tratti di merce neutrale non soggetta a confisca distrutta con la nave (art. 53), 2° senza indennizzo, quando si tratti di merce confiscabile su nave non confiscabile per l'esiguità del contrabbando trasportato, merce, che la nave da guerra belligerante, senza sequestrare la nave neutrale, può da essa farsi consegnare per utilizzarla o gettarla in mare come ritenga opportuno (art. 44 e 54).

Il blocco
Sviluppo e codificazione delle sue norme.

Parlando del contrabbando di guerra abbiamo visto come in tal caso la cattura e la confisca della merce e della nave si faccia dipendere dal carattere speciale bellico di certi oggetti e dal fatto di trasportarli scientemente ad un belligerante oltre certe proporzioni. Nel caso del blocco invece il sequestro, la cattura e la confisca avvengono per effetto della semplice direzione a una determinata località, in

dipendentemente dal carattere bellico e dalla quantità delle merci trasportate. La sanzione comminata ai trasgressori non riguarda il genere del trasporto, ma il trasporto in sè da o per un determinato porto o una determinata costa, fatto contro il divieto del belligerante d'ogni comunicazione tra quel porto o quella costa e il mondo esterno.

Il blocco può essere di guerra o pacifico, secondo che avviene durante le ostilità o in quello stato intermedio tra la pace e la guerra di cui parlammo nella prima parte di questo capitolo; può avvenire nei rapporti di guerra terrestri o nei rapporti di guerra marittimi, secondo che il luogo bloccato è una piazza forte oppure una costa o un porto. Blocco per eccellenza è però il blocco di guerra marittimo. In questo senso il blocco si può definire come un impedimento che il belligerante solleva contro le comunicazioni fra un porto o una costa nemica e il resto del mondo. Conseguenza di questo impedimento è la cattura e la confisca della

nave e del carico, quando non si dimostri che il proprietario della nave ignorava l'esistenza del blocco e che il proprietario della merce al momento del carico ne ignorava la destinazione a un porto bloccato. Perchè il blocco sia obbligatorio sono necessarie varie condizioni di effettività da parte dello Stato che lo dichiara e di procedura delle navi di questo Stato verso le navi neutrali che cercano di violarlo, intorno alle quali non si potè mai raccogliere il consenso di tutti gli Stati.

Il blocco cominciò a venire in uso sulla fine del secolo XVI quando s'iniziò il perfezionamento della tecnica marittima e l'aumento di proporzioni delle costruzioni navali. Nel secolo XVIII il blocco era già così esteso che non conosceva limiti di località, nè di effettività. Si riteneva che uno Stato potesse dichiarare il blocco a una costa nemica quando vi dedicasse navi che avessero lo scopo di impedire il commercio con quella costa; bastava la minaccia della cattura delle navi violatrici e il pericolo, per quanto problematico, di tale cattura. Si può dire quindi che nelle età passate il blocco fu quello che

oggi chiamiamo blocco fittizio; la cui sanzione si fa dipendere unicamente dalle navi belligeranti che vi sono dedicate e non dal pericolo effettivo derivante da una linea di navi o di batterie che impediscano l'accesso alla zona bloccata. Questo concetto del blocco fu applicato dall'Inghilterra e dall'Olanda contro la Francia di Luigi XIV e poi dall'Inghilterra contro l'Olanda e altri suoi nemici. Quando nel 1756, scoppiata la guerra dei sette anni, la Francia cedette il suo commercio con le proprie colonie alle navi olandesi, l'Inghilterra, per impedirlo, proclamò il blocco a tutte le coste della Francia e delle sue colonie. Allora, per quanto le proteste e le minaccie dell'Olanda inducessero l'Inghilterra a restituire le navi olandesi che aveva sequestrate, essa tuttavia si riservò il diritto di proclamare questi blocchi artificiosi, di gabinetto coi quali si rendeva suscettibile di cattura, come se si trattasse di contrabbando di guerra, ogni merce diretta dai neutrali ai belligeranti.

Nel periodo della guerra di devoluzione delle colonie inglesi d'America, l'Inghilterra ripetè il sistema del blocco di gabinetto e più tardi vi ricorse nelle guerre contro la Francia repubblicana e napoleonica. Ciò provocò un vivo malcontento tra le Potenze neutrali europee, le quale non vollero adattarsi a sopportare il peso ingiusto di questo blocco, e siccome – a differenza di quanto avviene nella guerra attuale – costituivano un forte nucleo e avevano alla loro testa la Russia, poterono unirsi in una lega e proclamare la regola che il blocco non può ritenersi obbligatorio se non è effettivo, se cioè non è mantenuto col mezzo di navi abbastanza numerose e vicine da rendere impossibile la violazione della linea di blocco (1800). Questa voce di protesta della neutralità armata europea moderò un pò le pretese dell'Inghilterra, la quale si indusse a trattative per risolvere la questione dell'effettività del blocco. Nondimeno essa riportò una notevole vittoria diplomatica poichè, mentre

nel testo della dichiarazione dei neutri si parlava di «navi abbastanza numerose e vicine», trovò il modo di sostituire l'e con un o, mutando la suddetta espressione in quella di «navi abbastanza numerose o vicine», la quale aveva un significato ben diverso e consentiva all'Inghilterra di mantenere quel blocco fittizio, contro il quale s'erano invano adoperate la Russia, la Svezia, la Danimarca e la Prussia. Sicchè nelle guerre napoleoniche per l'iniziativa inglese e per la rappresaglia francese il concetto del blocco fittizio si trovò spinto a proporzioni massime.

Oltre alla legittimità del blocco di gabinetto, l'Inghilterra sosteneva poi la legittimità dell'*applicazione al blocco della dottrina del viaggio continuo*. Vale a dire che, secondo il concetto inglese, la nave neutrale che si dirige a un porto neutrale o nemico non bloccato, per poi dirigersi da questo a un porto bloccato o per inoltrare da esso le merci allo Stato, ai cui danni fu dichiarato il blocco, è passibile di cattura e di con-

fisca anche durante il viaggio al primo porto.

Un altro punto di divergenza tra l'Inghilterra e gli altri Stati (specialmente la Francia) era quello relativo alla notificazione del blocco. L'Inghilterra riteneva dover bastare la notificazione diplomatica fatta agli Stati neutrali, gli altri Stati ritenevano doversi notificare l'esistenza del blocco anche alla nave che si avvicinasse alla linea di blocco, quando non ne fosse provato il dolo. Chè se dopo aver ricevuto questo avviso la nave tentasse nuovamente di rompere il blocco, allora soltanto ne sarebbe legittima la cattura e la confisca.

Un ultimo dissidio tra l'Inghilterra e gli altri Stati era quello riguardante la legittimità dell'inseguimento della nave che ha violato la linea di blocco. Riteneva l'Inghilterra che la nave da guerra belligerante che avesse intrapreso l'inseguimento d'una nave, la quale avesse tentato di rompere il blocco, potesse perseguitarla al di là della linea di blocco, anche dopo averla perduta

di vista; non solo, ma, altresì, che navi di bandiera eguale a quella dell'inseguitore potessero anch'esse inseguire e catturare la nave riuscita a sfuggire al primo inseguimento, finchè non fosse giunta ad un porto della sua bandiera. Gli altri Stati europei invece volevano che si applicasse il principio, normalmente vigente nel diritto penale di guerra, dell'estinzione dell'azione penale al cessare della flagranza, e sostenevano che la nave belligerante, la quale abbia cominciato l'inseguimento della nave mercantile che tentò di rompere il blocco, può continuarlo finchè la nave inseguita sia giunta in acque neutrali, ma, ove l'inseguimento sia stato abbandonato non può essere successivamente ripreso, nè può venir affidato ad altre navi di bandiera eguale a quella del primo inseguitore.

Tutte queste questioni che siamo venuti esponendo rimasero a lungo insolute nella pratica del diritto europeo finchè venne=

ro risolte dapprima, sommariamente e limitatamente all'effettività dei blocchi, dalla Dichiarazione di Parigi del 1856 e più tardi, in modo più esteso e più completo, dalla Dichiarazione di Londra del 1909.

* * *

Così dispone l'art. 4 della Dichiarazione di Parigi: «I blocchi, per essere obbligatori, devono essere effettivi, cioè mantenuti da una forza sufficiente a impedire realmente l'accesso al litorale del nemico». Con questa espressione — esplicitamente riaffermata dall'art. 2 della Dichiarazione di Londra — alla formula fatta valere nel 1800 dall'Inghilterra delle «navi abbastanza numerose o sufficientemente vicine» si tornava praticamente a sostituire l'antica formula proposta dai neutri delle «navi abbastanza numerose e sufficientemente vicine», essendo soltanto in questo caso la forza del bloccante sufficiente «a impedire realmente l'accesso al litorale nemico». Conviene però notare che nella guerra moderna, con

gli incrociatori rapidi, con i sottomarini e con l'uso della telegrafia senza fili, al concetto fondamentale dell'art. 4 della Dichiarazione di Parigi corrisponde la necessità d'un numero di navi notevolmente minore di quello, che la tecnica marittima di mezzo secolo fa, richiedeva. Questo fu l'unico principio sancito rispetto al blocco in quell'abozzo di codificazione che fu la Dichiarazione di Parigi del 1856. La Dichiarazione di Londra, avente anch'essa il carattere di riconoscimento ufficiale di norme consuetudinarie, ansichè di codificazione di regole nuove, ma fatta con lo scopo di fornire al Tribunale supremo internazionale delle prede un organico insieme di norme, su cui fondare i propri giudizi, fu assai più diffusa e completa di quella che l'aveva preceduta.

Anzitutto la Dichiarazione di Londra (art. 1) afferma il principio che il blocco dev'esser limitato alle coste e ai porti nemici od occupati dal nemico. La legittimità del blocco è così fatta dipendere dal carattere ne-

mico o di occupazione bellica nemica del luogo bloccato, la sua durata quindi, dipenderà dalla durata della guerra. L'attuale blocco inglese alle coste del Belgio finchè dura l'occupazione tedesca è altrettanto giustificato, quanto lo sarebbe un blocco tedesco alle coste di Corfù o al porto di Salonicco finchè dura l'occupazione da parte dell'Intesa. Ripetuta (art. 2) la definizione data del blocco nella Dichiarazione di Parigi, la Dichiarazione di Londra afferma (<u>art. 3</u>) che la questione dell'effettività del blocco è questione di fatto. Con ciò è aperto l'adito alla possibilità che la questione venga risolta dalla Commissione internazionale d'inchiesta o dall'istruttoria della stessa Corte suprema delle prede. All'effettività del blocco non nuoce il fatto che le forze bloccate, in seguito a cattivo tempo, siano state costrette ad allontanarsi momentaneamente (<u>art. 4</u>). Il blocco dev'essere imparzialmente applicato alle varie bandiere (<u>art. 5</u>). Alle navi da guerra, e alle navi mercantili neutrali in caso d'impellente neces-

sità e con l'obbligo di non depositare nè di caricare alcuna merce, può esser concesso dal comandante della forza bloccante di penetrare nel porto bloccato e di uscirne posteriormente (art. 6 e 7).

Perchè il blocco sia obbligatorio la consuetudine vigente presso tutti gli Stati e gli art. 8 e 11 della Dichiarazione di Londra esigono che ne sia fatta la dichiarazione alle Potenze neutre, dallo Stato bloccante, col mezzo d'una comunicazione indirizzata ai governi stessi o col mezzo dei loro rappresentanti diplomatici accreditati presso di sè, e alle autorità locali, dal comandante delle forze bloccanti, con l'obbligo delle suddette autorità d'informarne a lor volta i consoli stranieri che esercitano le loro funzioni nel porto o sul litorale bloccati. Sotto pena di nullità, è poi stabilito che la dichiarazione di blocco fatta dallo Stato bloccante o dalle autorità navali che agiscono in suo nome deve stabilire: 1° la data dell'inizio del blocco; 2° i limiti geografici

del litorale bloccato; 3° il termine per l'uscita da accordarsi alle navi neutrali (art. 9 e 10). Gli art. 12 e 13 sanciscono inoltre l'obbligo della notificazione in caso di abbandono, di ripresa o di estensione del blocco.

L'obbligo della notificazione del blocco che taluni degli Stati partecipanti alla Conferenza di Londra avrebbero voluto veder sancito anche verso le navi neutrali che si accostano alla linea di blocco e che già risponde, va anche alla pratica del nostro Stato, non fu integralmente affermato dalla Dichiarazione. Quando una nave che si dirige al porto bloccato (art. 14 e 15) non ha o si presume non abbia conoscenza del blocco (se partita dall'ultimo porto neutrale che ha toccato, prima della notificazione fatta dal bloccante allo Stato cui il porto appartiene), la nave da guerra dello Stato bloccante che la incontri non può catturarla, ma è tenuta a notificarle l'esistenza del blocco iscrivendo tale notificazione sul giornale di bordo della nave arrestata (art. 16). Quando nes

suna notificazione di blocco sia stata fatta alle autorità locali o quando in essa non sia stato indicato il termine concesso alle navi neutrali per allontanarsi dal porto bloccato, sarà a queste sempre concessa la libera uscita. Dei contratti commerciali di cui il blocco impedisce l'esecuzione la Dichiarazione di Londra non si occupa. Prevale nella pratica inglese e americana il principio che il contratto di esportazione dal porto bloccato stipulato prima del blocco è prorogato fino al termine del blocco, il contratto di importazione è estinto per causa di forza maggiore.

La cattura di navi neutrali - come dispone l'art. 17. - per violazione di blocco può avvenire soltanto nel raggio d'azione delle navi da guerra incaricate di assicurare l'effettività del blocco stesso; la nave che violando il blocco - aggiunge l'art. 20 - è uscita dal porto bloccato o ha tentato di entrarvi, può essere catturata finchè è inseguita da una nave della forza blocca-

te, ma, se l'inseguimento è tolto non ne può essere più compiuta la cattura. In tal modo veniva affermato dalla Conferenza e accettato anche dall'Inghilterra un principio che per tanto tempo era stato avversato da questo Stato; e lo stesso avvenne per l'esclusione dell'applicazione del viaggio continuo al blocco, applicazione di cui l'Inghilterra aveva precedentemente riconosciuta la legittimità. La violazione del blocco – dice infatti l'art. 19 – non ha carattere sufficiente per autorizzare la cattura d'una nave, quando questa è diretta verso un porto non bloccato, qualunque sia la destinazione successiva della nave o del carico. Fu veramente una vittoria per la Conferenza di Londra l'esser riuscita a ottenere la generale riprovazione degli Stati alla dottrina del viaggio continuo applicato al blocco, in omaggio alla quale l'Inghilterra nella guerra contro i boeri aveva sequestrato due navi tedesche dirette alla baia portoghese di Delagoa con un carico destina-

to a passare di là nel territorio transvaaliano.

La conseguenza naturale del blocco, cioè la confisca della nave che lo ha violato e dal suo carico, è sancita dall'art. 21 della Dichiarazione, il quale fa eccezione soltanto per le merci per le quali si possa provare che il caricatore, al momento dell'imbarco, non conosceva nè poteva conoscere l'intenzione del loro invio in un porto bloccato.

I principi applicati nella guerra europea circa il contrabbando, il blocco, l'armamento e l'affondamento delle navi mercantili.

Nei loro atteggiamenti assunti nei riguardi del diritto di guerra marittima, molti degli Stati che partecipano alla guerra presente presero le mosse dalla Dichiarazione di Londra del 1909, che essi avevano ragione di dover osservare indipen=

dentemente dall'averla ratificata, in quanto si trattava d'una sintesi di norme che non erano state create dalla mente dei plenipotenziari inviati alla Conferenza, ma che gli Stati si erano accordati di riconoscere come vigenti per effetto d'uno sviluppo consuetudinario delle loro relazioni. Se non che, nel prendere per base la Dichiarazione di Londra e i suoi capitoli, i singoli Stati cominciarono ad allontanarsene in alcuni punti, sia per le varie categorie del contrabbando, sia per le regole del blocco, sia per altri argomenti. Tutte queste eccezioni vennero a complicare i rapporti fra le varie Potenze belligeranti e, come avviene sempre nei rapporti di diritto internazionale, rispetto ai quali ciascuno Stato crede di rappresentare con la sua condotta la migliore soluzione, quando l'uno dei belligeranti cominciò ad allontanarsi in qualche parte dalla Dichiarazione, l'altro assunse a proprio favore il diritto di fare ad essa altre eccezioni e si giunse così al regime delle violazio=

ni e delle rappresaglie.

Abbiamo parlato della VI° Convenzione dell'Aia del 1907 (v. p. 438-440) relativa al regime delle navi mercantili nemiche allo scoppio delle ostilità ed abbiamo pure osservato come nessuno degli attuali belligeranti abbia aderito al desiderio espresso dall'art. 1 di questa Convenzione di lasciare alle navi mercantili nemiche che allo scoppio delle ostilità si trovassero nei suoi porti un certo spazio di tempo per poterli abbandonare liberamente munite d'un salvacondotto. Ciò si spiega col grande sviluppo assunto dal naviglio ausiliario e con la grande facilità che navi mercantili sieno aggregate alla marina militare nel corso della guerra. Lasciare andar libere queste navi equivaleva a mettere il nemico in condizione di accrescere le proprie forze navali. Quindi per l'inopportunità di lasciar libere tali navi e per l'impossibilità giuridica di confiscarle, esse furono sottoposte al sequestro sino

alla fine della guerra. Durante la guerra poi le navi sequestrate servono come pegno allo Stato sequestrante per poter esercitare una rappresaglia economica contro le violazioni del diritto di guerra commesse dal nemico a danno dei suoi cittadini entro o fuori il proprio territorio. Questi provvedimenti vennero presi in Italia coi decreti luogotenenziali 30 maggio 1915 (n. 814) e 24 giugno 1915 (n.° 1016). Il primo di questi dispone che le navi mercantili austro-ungariche trovantesi allo scoppio della guerra nei porti italiani vi sieno trattenute ed esaminate da speciali commissioni le quali accertino quali fra esse presentino particolari di costruzione, strutture, sistemazioni ed adattamenti interni, tali da renderle suscettibili di trasformazione in navi da guerra e quali a detta trasformazione non si prestino. Le prime saranno catturate e deferite alla Commissione delle prede per la loro confisca; le seconde saranno mantenute sotto sequestro per tutta la

durata della guerra, con facoltà però nel governo di requisirle; le merci nemiche caricate sulle une o sulle altre saranno sequestrate e restituite alla fine della guerra senza indennità o requisite con indennità; le merci neutrali saranno rilasciate salvo il provvedimento di requisizione; gli equipaggi saranno sottoposti al trattamento stabilito dagli art. 5 e 6 della XI^a Convenzione dell' Aia del 1907 (v. p. 649). Il secondo decreto stabilisce che, ove consti che il nemico, sia bombardando porti, città villaggi, abitazioni o edifici indifesi, sia distruggendo navi mercantili non armate, sia compiendo altri atti di ostilità contrari ai principi del diritto di guerra generalmente ammessi e riconosciuti abbia recato danni alla vita e agli averi dei cittadini italiani sia in facoltà del governo del re di ordinare che dal fondo costituito presso la Cassa depositi della gente di mare del compartimento marittimo di Genova venga prelevata la som=

ma occorrente per indennizzare i danneg=giati. Qualora detto fondo non fosse sufficien=te allo scopo, potranno essere dichiarate buo=na preda e confiscate le navi mercantili ne=miche sequestrate a sensi del d. l. 30 maggio 1915. Ora, con questo decreto veniva fatta una eccezione, sia pure giustificata dalla rappre=saglia, all'art. 2, della VIª Convenzione del=l'Aia del 1907.

Oltre a questo, le necessità di guer=ra determinarono parecchie altre eccezioni alle regole sancite dalle Convenzioni dell'A=ia e dalla Dichiarazione di Londra, relati=ve al diritto di guerra marittimo, nel no=stro Stato, come negli altri attuali bellige=ranti. Il 3 giugno 1915 il decreto luogote=nenziale italiano n.° 840 faceva una "procla=mazione dei principî di diritto marit=timo in tempo di guerra adottato dall'Ita=lia nel presente conflitto internazionale„ L'interessante decreto pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 giugno 1915, n. 150„ così disponeva: Art. 1 « Durante l'attuale sta=

to di guerra saranno adottate e messe in vigore dal governo del re le disposizioni della Dichiarazione firmata a Londra il 26 febbraio 1909, ad eccezione degli art. 22, 24 e 28 e salvo le modificazioni contenute negli articoli seguenti ». Art. 2 « Una nave neutrale, che secondo le carte di bordo abbia una destinazione neutrale, e che nonostante la destinazione dichiarata dalle carte di bordo si diriga ad un porto nemico sarà soggetta a cattura e confisca, se sarà incontrata prima della fine del viaggio di ritorno ». Art. 3. « La destinazione indicata nell'art. 33 della Dichiarazione di Londra sarà presunta come reale (oltre le presunzioni previste nell'art. 34), se le merci sono consegnate ad un agente d'uno Stato nemico, ovvero per conto d'un agente di Stato nemico ». Art. 4 « Nonostante le disposizioni dell'art. 35 della Dichiarazione di Londra, il contrabbando condizionale sarà soggetto a cattura a bordo d'una nave diretta a un porto neutrale, se i recapiti di bordo non mostrano chi è il consegnatario delle merci,

ovvero se essi mostrano che il consegnatario delle merci risiede in territorio appartenente al nemico o da lui occupato ». Art. 5. « Nei casi indicati dal precedente art. 4 resta a carico dei proprietari della merce di provare che la destinazione di questa era innocente ». Art. 6: « Quando risulti al governo del re che un governo nemico rifornisce le sue forze armate per mezzo o attraverso un paese neutrale, i ministri degli affari esteri e della marina potranno disporre con loro provvedimento preso di concerto, che non sia applicato l'art. 35 della Dichiarazione di Londra rispetto alle navi dirette ad un porto di tale paese. - Tale disposizione sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale e avrà vigore finchè non sarà abrogata con un altro analogo provvedimento. - Per tutto il tempo in cui tale disposizione avrà vigore una nave che trasporti contrabbando di guerra condizionale ad un porto di quel paese sarà suscettibile di cattura ». Con lo stesso decreto venivano poi abolite alcune regole sancite dall'art. 211 e segg. del Codice per la marina mercantile per l'even=

tuale esenzione dalla cattura e dalla confisca delle navi mercantili nemiche con la garanzia della reciprocità.

L'eccezione degli art. 22, 24 e 28 della Dichiarazione di Londra fu fatta non soltanto dall'Italia, ma da tutti gli altri Stati belligeranti allo scoppio del grande conflitto, primi fra i quali furono l'Inghilterra e la Francia, imitati tosto dalla Germania. Sicchè tutto ciò che con grande fatica gli Stati erano riusciti a concludere per le definizioni di contrabbando assoluto e condizionale e degli oggetti completamente esclusi da queste qualifiche, veniva miseramente a naufragare. In Italia con un decreto luogotenenziale pure del 3 giugno 1915 (n: 839) venivano pubblicate due liste di oggetti dichiarati come contrabbando assoluto e condizionale destinate a sostituire quelle della Dichiarazione di Londra ed ispirate a concetti ben altrimenti severi, sì da far comprendere tra il contrabbando assoluto molte delle cose che la Dichiarazione considerava soltanto come contrabbando condizionale. Nes-

suna lista di oggetti completamente esclusi dal contrabbando venne compilata; segno quindi che nessun impegno si voleva assumere per non comprendere certi oggetti nelle due categorie del contrabbando. Così fecero gli altri belligeranti, tra i quali la Francia che alla fine di Agosto del 1914 pubblicò gli elenchi del contrabbando assoluto e condizionale e vi fece successivamente alcune aggiunte apparse sul Giornale ufficiale del 15 febbraio 1915. Fra queste aggiunte ci limiteremo a ricordare quella di 8 oggetti ai 29 precedentemente elencati di contrabbando assoluto, e cioè: la lana greggia e lavorata, lo stagno, l'olio di ricino, la parafina, il rame, le materie lubrificanti, le pelli in generale, l'ammoniaca e i suoi sali. In generale si può dire che in materia di contrabbando vi fu una gara di aggiunte e di rappresaglie fra i vari belligeranti che apportò un mutamento completo ai concetti tradizionali.

Un altro punto in cui la Dichiarazione di Londra non fu seguito è quello a cui si riferiscono gli art. 33, 34 e 35 relativi

alla sequestrabilità del contrabbando condizionale e alla catturabilità della nave che lo trasporta. La destinazione delle merci che, secondo l'art. 33, per giustificare le suddette misure deve essere tale da porre le merci in condizione di servire all'uso delle forze militari o delle amministrazioni dello Stato nemico e che, secondo l'art. 34, è presunta quando l'invio sia fatto a una piazzaforte, a una base di operazioni o sia indirizzato alle autorità militari o a un fornitore militare dello Stato nemico stabilito in quello Stato, viene ora presunta anche quando l'invio è fatto a un porto neutrale per conto d'un agente dello Stato nemico anche non trattandosi d'un approvvigionamento militare, ma bensì d'un approvvigionamento per la popolazione civile. Senza contare poi che il blocco dichiarato alle coste nemiche viene ad escludere ogni invio di merci ai porti nemici non militari e per usi non militari. Sicché praticamente la distinzione tra contrabbando assoluto e contrabbando condizionale scompare e l'applicazione a quest'ultimo del viaggio

continuo, che era stata riprovata dall'art. 35 torna a compiersi secondo l'antico concetto inglese. Questo ritorno fu iniziato dai provvedimenti presi dalla Francia e dall'Inghilterra contro la Germania allo scoppio del conflitto e successivamente inaspriti per le rappresaglie reciproche. Onde si arrivò, non soltanto a impedire alle navi neutrali di dirigersi a un porto neutrale con merci di contrabbando condizionale dirette al nemico, ma altresì, quando fosse noto che abitualmente il rifornimento d'un nemico si fa attraverso il territorio d'uno Stato neutro a ritenere lecito nei riguardi dei rapporti commerciali marittimi con quello Stato, abrogare completamente l'art. 35 della Dichiarazione di Londra ed assoggettare tutti i trasporti destinati ai suoi porti ai principi del viaggio continuo. (*)

(*) A peggiorare le condizioni del diritto di guerra marittimo, si annuncia ora (fine di giugno del 1916) che la Francia e l'Inghilterra si accordarono per il completo ripudio delle clausole della Dichiarazione di Londra.

* * *

Dobbiamo ora vedere i principi applicati dalle Potenze attualmente belligeranti circa il blocco, in confronto ai principi che erano stati sanciti dall'art. 4 della Dichiarazione di Parigi e dai primi 21 articoli della Dichiarazione di Londra. Già abbiamo osservato che la rapidità delle navi moderne e la perfezione raggiunta nei mezzi di trasmissione delle notizie consentono oggi la dichiarazione e il mantenimento di blocchi effettivi senza il bisogno di «navi abbastanza numerose e vicine» da formare una barriera di sbarramento ai porti e alle coste bloccate. Così fu possibile, al principio della guerra europea nel 1914 alla Francia e all'Inghilterra di proclamare e mantenere il blocco alle coste della Germania e delle sue colonie e così fu possibile all'Italia allo scoppio della guerra con l'Austria di proclamare con i decreti 26 e 30 maggio e 4 luglio 1915 (*) e di mantenere

---

(*) Col decreto 26 maggio venne proclamato il blocco

poi il blocco alle coste austriache. Nè con ciò potevano ritenersi violati gli art. 4° della Dichiarazione di Parigi e 2° della Dichiarazione di Londra, che, non specificando il numero e la vicinanza delle navi, richiedono soltanto, per l'effettività del blocco, che esso sia mantenuto « da una forza sufficiente ad impedire realmente l'accesso al litorale nemico ».

Ma dove la questione del blocco assunse le maggiori proporzioni e si aggravò al punto da determinare nella guerra marittima moderna quel rimbarbarimento che così sinistramente doveva far risentire le sue conseguenze sul commercio dei bellige-

---

al litorale austriaco dal confine italiano al confine montenegrino e al litorale albanese dal confine montenegrino al capo Kiefali. Col d. l. 30 maggio il confine meridionale della zona bloccata fu ridotto da capo Kiefali ad Aspri - Ruga. Col d. l. 4 luglio il blocco venne esteso a tutta la zona dell'Adriatico a nord della linea Otranto - Aspri Ruga restando così impedito l'accesso alle navi anche ai nostri porti adriatici.

ranti e dei neutri, furono i rapporti tra la Germania e l'Inghilterra. Quando l'Inghilterra cominciò ad estendere le categorie del contrabbando di guerra in modo da togliere la pratica distinzione tra il contrabbando assoluto e il contrabbando condizionale e da comprendervi anche i viveri diretti alla Germania nell'intenzione di giungere prontamente alla vittoria affamandone la popolazione, allora volendo giustificare l'estensione del contrabbando di guerra a proporzioni che altrimenti sarebbero sembrate impossibili, ricorse al concetto del blocco, che, data la sua forza navale e il suo dominio delle due vie marittime che dalla Germania mettono al resto del mondo: la Manica e il mare del Nord, avrebbe potuto imporre alle coste tedesche e, con relativa facilità, mantenere effettivamente, se non a tutte, almeno alle coste occidentali. In tal modo, indipendentemente dal fatto che si trattasse di contrabbando di guerra, l'Inghilterra otteneva l'esclusione di tutte le merci dalle coste tedesche e conseguiva così lo scopo

di tagliare alla Germania tutti gli approvvigionamenti che potessero giungerle per via marittima. Rispetto ai neutrali l'Inghilterra volle giustificarsi applicando alle merci non di contrabbando destinate alla Germania il concetto del diritto di prelazione, arrestando cioè le navi che le trasportavano e costringendole a venderle il loro carico.

A questa sfida inglese la Germania rispose proclamando zona di guerra le acque attorno alla Gran Bretagna e all'Irlanda (*) e iniziando la famosa guerra dei sottomarini alle navi mercantili britanniche. E allora cominciò quel periodo di affondamenti con o senza preavviso che tuttora continua. Abbiamo altrove parlato dell'ammissione eccezionale dell'affondamento della nave mercantile predata, quando alla nave predante sia impossibile per la sua stessa sicurezza

(*) Le giustificazioni tedesche son esposte nella nota uff. 5 febbraio 1915, ove la Germania afferma il proposito di cercar di silurare tutte le navi nemiche che entreranno nella z. d. g., senza poter garantire il rispetto alle persone e alle proprietà neutre su tali navi e sconsiglia pure l'entrata di navi neutrali, dato il pericolo d'esser scambiate per nemiche.

di trasportarla ad un porto del suo Stato. Ma abbiamo pure osservato come ciò non escluda l'obbligo di salvare l'equipaggio e le carte di bordo. Ora nei rapporti anglo-germanici l'osservanza di tale obbligo venne complicandosi e rendendosi difficile in seguito all'armamento delle navi mercantili britanniche e alla conseguente possibilità per il nemico di considerarle, o come navi da guerra, o come navi piratiche. Poichè è chiaro che anche le navi mercantili armate per loro difesa acquistano in parte la potenzialità di navi atte all'offesa, la Germania ritenne di non essere più tenuta a rispettare l'obbligo del preavviso, tanto più che, date le condizioni speciali del sottomarino, altrettanto terribile nel lanciare il siluro, quanto facilmente affondabile se a portata dei cannoni d'un transatlantico, dare il preavviso e mostrarsi alla nave armata poteva costituire per esso un serio pericolo. Fu così che di rappresaglia in rappresaglia (estensione

del contrabbando e blocco inglese, guerra tedesca alle navi mercantili inglesi, armamento inglese delle navi mercantili, affondamento tedesco senza preavviso) si venne a questa crudele e selvaggia forma di guerra.

Quando il sistema del siluramento cominciò a far risentire al commercio marittimo inglese le sue disastrose conseguenze, l'Inghilterra pensò di mascherare le proprie navi da navi neutrali e la Germania, dopo inutili proteste e intimazioni ai neutri di impedire all'Inghilterra l'abuso della loro bandiera, si credette autorizzata ad affondare anche le navi recanti le caratteristiche di neutrali, ma che dubitasse esser realmente tali. E con ciò la Germania giunse spesso a silurare vere navi neutrali sollevando le proteste dei rispettivi Stati e dovendo poi risarcire i danni. La giustificazione addotta dalla Germania per questi siluramenti non fu tanto la violazione del blocco fittizio dichiarato alle coste della Gran Bretagna, quanto il so-

spetto che si trattasse di navi appartenenti al belligerante nemico mascherate da navi neutrali.

Tre casi notevoli di siluramenti famosi per i conflitti tedesco-americani che ne derivarono, furono quelli del "Falaba", del "Lusitania" e dell'"Arabic". Il piroscafo inglese "Falaba" fu silurato il 28 marzo 1915 al largo di Milford Haven, nel canale di S. Giorgio fra il Mare d'Irlanda e la Manica. Sui 260 passeggieri e marinai che erano a bordo, soltanto la metà potè essere salvata e fra i morti era il cittadino americano Thrasher. Fu asserito che il sommergibile tedesco che affondò il "Falaba" gli si era avvicinato battendo bandiera inglese, che lo silurò prima che fossero trascorsi i dieci minuti concessi all'equipaggio per salvarsi e che poi non fece nulla per aiutare i naufraghi che si dibattevano fra le onde. I tedeschi si difesero dicendo che il "Falaba" non obbedì all'intimazione di fermarsi, che ciò non ostante gli furono dati i dieci minu-

ti per il salvataggio dell'equipaggio e in realtà gliene furono lasciati più di venti, che il salvataggio si sarebbe potuto compiere se fatto secondo le regole navali, che il sommergibile era impossibilitato ad accogliere naufraghi a bordo e che infine esso non aveva mai inalberato la bandiera inglese (14 Aprile). Gli Stati Uniti non inviarono una nota speciale alla Germania a questo proposito, ma ricordarono anche il caso del "Falaba" e della morte dell'americano Thrasher nella nota da loro inviata alla Germania in seguito all'affondamento del "Lusitania" il 12 maggio 1915.

Il "Lusitania", il grande transatlantico della "Cunard Line", salpato con 2160 passeggieri dal porto di New York il 2 maggio 1915, venne affondato con due siluri il 7 maggio, presso Kinsale sulla costa irlandese. L'affondamento, avvenuto senza alcun preavviso, si compì in venti minuti sì che soltanto 760 persone poterono salvarsi. Tra le vittime, erano parecchi cittadini di Sta-

ti neutrali e circa 100 americani, tra i quali il noto miliardario Alfredo Vanderbilt. È nota l'indignazione che questo affondamento sollevò in tutto il mondo. I tedeschi si difesero dicendo che il Lusitania, oltre ad essere armato come la maggior parte dei vapori inglesi, recava una rilevante quantità di munizioni e di accessori per la guerra. I proprietari del "Lusitania" sapevano quindi del pericolo a cui esponevano i passeggeri, i quali del resto erano stati ripetutamente e insistentemente avvertiti, da avvisi pubblicati dall'ambasciata germanica a Washington sui giornali americani annuncianti che la nave nella quale intendevano imbarcarsi sarebbe stata silurata. Il governo inglese smentì che la nave fosse armata e recasse munizioni di guerra. In una nota diramata dal governo tedesco alle Potenze neutrali il 12 maggio, nella quale, dopo aver posto in rilievo il fatto che l'Inghilterra col suo piano di affamamento contro la Germania e con le sue misure di blocco

sempre più rigorose aveva posto il suo avversario nella necessità di rispondere con adeguate rappresaglie e dopo aver notato come del resto le navi mercantili inglesi essendo abitualmente armate ed avendo ripetutamente cercato di affondare i sottomarini che le inseguivano avessero perduto il diritto al trattamento comune; riaffermava il concetto che il "Lusitania" trasportava nel suo viaggio fatale, come già aveva fatto altre volte, materiale da guerra e che i suoi passeggieri erano stati inoltre avvertiti del conseguente pericolo che la nave venisse affondata; concludeva quindi che tutta la responsabilità ricadeva sull'Inghilterra che aveva «criminosamente» posto in ridicolo il pericolo minacciato dai tedeschi alla nave e che aveva assicurato i passeggieri della sua inesistenza. Lo stesso giorno il presidente della Repubblica nord-americana, Wilson, inviava alla Germania una nota in cui richiamava l'attenzione del governo imperiale sui seguenti punti: 1° l'illegittimità degli

affondamenti senza preavviso; 2° il diritto dei neutri di viaggiare con navi mercanti, li di belligeranti o di neutrali in qualunque zona in alto mare; 3° il fatto che cittadini neutrali e specialmente americani avevano nell'affondamento del Lusitania, come già d'altri piroscafi trovata la morte; 4° il fatto che gli avvertimenti dati al pubblico americano, senza alcuna comunicazione ufficiale al governo, dell'intenzione di compiere un atto non legale, non potevano giustificare nè legalizzare tale atto, e faceva quindi noto alla Germania: 1° che l'avrebbe tenuta strettamente responsabile degli attacchi contro le vite e le navi americane; 2° che per i danni precedentemente subiti le avrebbe chiesto riparazioni finanziarie, pur facendo osservare che gli indennizzi non potranno mai compensare le vite sacrificate e che le espressioni di rincrescimento sono vane se non sono accompagnate dalla cessazione di sistemi che mettono in pericolo le vite dei non combattenti; 3° che

gli Stati Uniti rifiutavano di credere che il governo tedesco avesse pensato alla distruzione di vite innocenti e che quindi gli chiedevano, in nome dell'umanità e del diritto internazionale, la cessazione dei sistemi illegali di lotta contro le navi trasportanti non combattenti. La risposta tedesca a questa nota venne il 31 maggio 1915 e riaffermò i concetti già esposti nella nota ai neutri del 12 maggio, sostenendo che il "Lusitania" era virtualmente un incrociatore ausiliario inglese, che era armato di cannoni, che recava soldati e munizioni e che la causa principale del suo rapidissimo affondamento era stata appunto l'esplosione delle casse di munizioni che aveva a bordo. L'11 giugno 1915 gli Stati Uniti inviarono alla Germania un'altra nota in cui affermavano che il "Lusitania" non era equipaggiato per l'offensiva altrimenti non gli sarebbe stato dato il certificato di uscita dal porto di New-York come nave mercantile; che, qualunque fosse il punto di vista tedesco circa la presen-

za di munizioni a bordo della nave e circa l'e=
splosione delle munizioni stesse, ciò non ave=
va nulla a che fare con la legalità dei mezzi
di distruzione della nave; che i passeggeri del
Lusitania non potevano essere oggetto di pro=
cedimenti di guerra; che la dichiarazione
della zona di guerra navale non poteva in
alcun modo diminuire i diritti dei cittadi=
ni americani che si trovassero a bordo di
navi mercantili appartenenti a uno Sta=
to belligerante o neutrale; che le vite di essi
non potevano in alcun modo esser poste in
pericolo in seguito alla cattura o alla distru=
zione d'una nave che non facesse
alcuna resistenza; che infine si chiedevano
assicurazioni al governo tedesco che sareb=
bero state adottate le necessarie misure
per l'applicazione dei principi summenzio=
nati. Il 10 luglio 1915 la Germania rispose
replicando le sue difese e facendo la propo=
sta che il governo americano desse garanzia
che le navi recanti passeggieri non avreb=

bero portato contrabbando di guerra, nel qual caso la Germania le avrebbe rispettate. Il 24 luglio l'America inviava alla Germania un'altra nota, ove sosteneva che la rappresaglia non bastava a scusare la Germania dei suoi atti e che quindi se la Germania avesse perseverato nei suoi sistemi avrebbe potuto considerare il suo modo di comportarsi, per quanto ne potessero essere colpiti i cittadini americani, come deliberatamente anti-amichevole. La risposta tedesca non venne che il 30 agosto, quando già era avvenuto l'altro incidente dell'affondamento dell'"Arabic".

L'"Arabic", transatlantico della White Star Line, salpato il 18 Agosto da Liverpool per l'America con 250 uomini d'equipaggio e con circa 180 passeggieri, fu il giorno dopo, affondato senza preavviso da un sottomarino tedesco e con esso perirono 42 persone fra cui 4 americani. Mentre Wilson si preparava a protestare, gli giunse la nuova nota tedesca contenente i seguenti punti: 1° offerta di liquidare la vertenza del

Lusitania, mediante una congrua riparazione e con altri mezzi giudicati soddisfacenti dagli Stati Uniti; 2° promessa di ordinare ai comandanti dei sommergibili di non assalire, senza preavviso i piroscafi per passeggieri e, potendo, di osservare le norme per la visita e l'esame del carico di tutti i piroscafi mercantili; 3° appello al governo americano per adoperarsi fra i belligeranti a risolvere la questione della libertà dei mari. Il 10 settembre la Germania rispondeva alla protesta americana per l'"Arabic„ dicendo che il comandante del sommergibile silurò la nave soltanto perchè, dopo essere fuggita, si era volta all'improvviso sì da far credere all'intenzione d'un attacco al sommergibile; chè se il piroscafo non fosse fuggito e non avesse manifestato propositi aggressivi il sommergibile non lo avrebbe attaccato senza preavviso. Quindi, pur deplorando le perdite di vite umane, e specialmente americane, il governo tedesco non si credeva tenuto ad alcun indennizzo

neppure dato che il comandante del sommer-gibile si fosse ingannato nelle intenzioni aggressive dell'"Arabic,,. Gli Stati Uniti non replicarono e così anche questo incidente venne risolto.

In seguito ad un altro incidente, che per poco non turbò i rapporti di pace tedesco-americani, ma che qui ci limite-remo soltanto ad accennare, quello del "Sussex,, gli Stati Uniti finirono con l'ot-tenere dalla Germania che essa avrebbe dato istruzioni alle sue forze navali per-chè « in osservanza ai principi generali del diritto internazionale sull'arresto, la perquisizione e la distruzione di navi mer-cantili, anche dentro la zona di guerra, non fossero affondate navi mercantili senza il preavviso e il salvataggio delle vite umane, salvo nel caso di tentativo di fuga o di resi-stenza » (nota tedesca al governo america-no del 4 maggio 1916).

———

Il giudizio delle prede

Da quanto vedemmo fin qui la cattura delle navi mercantili può avvenire in tre casi: 1° quando si tratti di nave nemica non appartenente ad alcuna delle categorie escluse dagli art. 3 e 4 della XI° Convenzione dell'Aia del 1907; 2° quando si tratti di nave neutrale recante contrabbando di guerra; 3° quando si tratti di nave neutrale che oltrepassi o voglia oltrepassare la linea di blocco, purchè non si trovi nella condizione prevista dall'art. 16 della Dichiarazione di Londra. Ma questa appropriazione di fatto, qual'è la cattura, non può trasformarsi in quell'appropriazione di diritto che è la confisca, se non per effetto d'uno speciale giudizio, detto delle prede, che ha lo scopo di stabilire: 1° se la nave che ha compiuto la cattura era, nella sua qualità di nave da guerra, in diritto di compierla (poichè se ad esempio la

cattura d'una nave violatrice di blocco fosse stata compiuta da una nave mercantile nemica, sarebbe per questo fatto illegittima e non potrebbe quindi dar luogo alla confisca, neppure se la nave catturata fosse realmente colpevole); 2° se il carattere nemico della nave catturata o la violazione da parte di questa delle regole del blocco o del contrabbando esisteva realmente, e se, in quest'ultimo caso, in misura tale da giustificare la confisca della nave, o non piuttosto la confisca della merce trasportata e il temporaneo sequestro della nave (cfr. art. 40, Dichiarazione di Londra). Sicché in ogni caso, sia che si tratti di navi nemiche, oppure di navi neutrali, è necessario che alla cattura segua il procedimento del giudizio delle prede.

Intorno a questo giudizio, alla competenza e alla costituzione del tribunale che deve pronunciarlo si ha tutto uno sviluppo di regole consuetudinarie e di letteratura diretta a combatterle. Secondo l'uso

universale, la Corte delle prede è un tribunale nazionale dello Stato belligerante cui appartiene la nave che ha compiuto la cattura. Quanto possa ritenersi fondata la competenza di questo tribunale nazionale a decidere della legittimità delle catture delle navi nemiche e neutrali ree di trasporto illecito o di violazione di blocco e della trasformazione di tali catture in confische, è questione, che, a cominciar dal barone Hübner nel 1700, fu ed è tuttora assai discussa. Invero, dato il carattere internazionale delle controversie trattate e delle regole applicate, la Corte delle prede dovrebbe essere un tribunale internazionale; essendo invece un tribunale nazionale dello Stato catturante, il giudice è parte nel tempo stesso e non può avere l'imparzialità necessaria. Anche la procedura dei giudizi delle prede si può ritenere erronea. Questi giudizi infatti si fondano sul presupposto che la nave catturata sia colpevole e fanno quindi incombere ad essa l'onere della prova a suo favore. Spetta alla nave catturata di dimostra-

re che non è nemica, che non sapeva di violare il blocco, che non intendeva di recarsi nel porto nemico, ecc. Ora questo concetto della prova addossata all'accusato viene a sovvertire i principi più fondamentali del diritto e della procedura giudiziaria.

Da questi difetti dell'indole e della procedura dei tribunali nazionali delle prede, si spiega l'attiva propaganda fatta da molti scrittori di diritto internazionale e da talune società scientifiche per sostituirli con tribunali a cui partecipino totalmente o accanto a delegati scelti da entrambi i belligeranti, delegati di Stati neutrali. A questo proposito l'Istituto di diritto internazionale elaborò due progetti. Il primo – dovuto al Bulmerincq – mirava alla creazione d'un tribunale internazionale costituito da tre membri scelti rispettivamente dall'uno e dall'altro belligerante e da uno Stato neutrale; il secondo – dovuto al Westlake – manteneva il tribunale nazionale di prima istanza, ma voleva che fosse internazionale il tribu-

nale di ultima istanza.

Ma finora di questi progetti e di queste aspirazioni non si tenne alcun conto e continuò a restare in vigore il sistema dei tribunali nazionali e della prova addossata alla nave predata. Però, se da questo aspetto il sistema dei giudizi delle prede adottato in tutti gli Stati è identico, diverso si presenta invece nei particolari della costituzione e organizzazione dei tribunali delle prede. Vi sono alcuni Stati che adottarono un ordinamento essenzialmente giudiziario come l'Inghilterra, l'Olanda e gli Stati Uniti d'America. In Inghilterra la giurisdizione in materia di prede è data dall'Alta Corte di giustizia e dalla divisione di essa relativa alle successioni, al divorzio e all'ammiragliato; è poi ammesso l'appello al comitato giudiziario del Consiglio privato; in Olanda la giurisdizione spetta all'Alta Corte di giustizia; negli Stati Uniti sono tribunali di prima istanza le Corti distrettuali, di seconda, le Corti federali e

in ultimo grado la Suprema Corte federale. Vi sono invece altri Stati quali la Francia, la Germania, il Giappone e l'Italia, ove i tribunali delle prede sono costituiti di elementi giudiziari e di elementi amministrativi. Ma anche in questi Stati nei quali vige il sistema dei tribunali misti si può fare una distinzione fra quelli, ove i tribunali sono corti permanenti e quelli ove sono invece istituiti per l'occasione. L'Italia è fra questi ultimi. Nel nostro Stato allo scoppio della guerra si istituisce una speciale commissione costituita in parte anche con elementi giudiziari, i quali però non vi partecipano per una competenza propria della corte cui appartengono, bensì per designazione individuale assieme a persone che appartengono all'ordine amministrativo, alla vita politica o alla scienza e ricevono la loro competenza dall'investitura del governo e non dalla qualifica giudiziaria che possono avere nella loro carriera. Per i giudizi di questa commissione è ammesso il ricor-

so alla Cassazione.

L'effetto delle sentenze di confisca delle Corti delle prede è quello di dar luogo a uno stato di diritto assoluto e definitivo per lo Stato predante a cui la preda viene aggiudicata e per chiunque (Stato, privato, o società) compera da lui la nave confiscata. La proprietà dello Stato predante e di chi abbia da lui comperato la preda confiscata non è contestabile perchè in tal caso si verrebbe a contestare un diritto acquisito secondo le leggi di quello Stato. Resta, è vero, ai proprietari della nave predata di cui sia stata dichiarata la confisca dai tribunali di prima istanza, la possibilità di appellarsi; ma quando sia stato esperito il giudizio supremo dello Stato predante, il passaggio di proprietà è assoluto e incontestabile. Chè se lo Stato cui appartiene la nave predata ritiene che la confisca sia stata fatta illegalmente, potrà sollevare con lo Stato predante una questione diplomatica (come avvenne nel caso del "Knight Commander" (v. p. 750-751)), però ta-

le questione non potrà venir risolta mediante la rivendicazione della nave ormai divenuta legittima proprietà dell'acquirente, ma soltanto mediante un compenso e un indennizzo dello Stato che illegalmente confiscò la preda.

* * *

Gli inconvenienti presentati dalle Corti nazionali delle prede fecero — come dicemmo — sorgere l'idea di una Corte internazionale suprema, idea che trovò la sua espressione nella XII^a Convenzione dell'Aia del 1907, "relativa alla costituzione d'una Corte internazionale delle prede". Perchè più facilmente potesse raccogliersi il consenso di tutti gli Stati si prese a concetto ispiratore di questa convenzione, non quello più radicale del Bulmerincq, ma l'altro del Westlake che non si proponeva di sostituire alle Corti dei singoli Stati una Corte internazionale, ma di conservare le Corti nazionali quali tribunali di prima istanza e di più creare una Corte internazionale delle prede,

che dovesse giudicare in ultimo grado le questioni relative alla validità della cattura delle navi mercantili e del loro carico in tutti i casi in cui si trattasse di proprietà neutre o nemiche.

La Corte internazionale delle prede — secondo la XII.ª Convenzione, titolo 2°: "organizzazione della C. i. d. p." — sarebbe stata formata sul modello della Corte permanente d'arbitrato dell'Aia, ma, a differenza di questa, avrebbe avuto una giurisdizione obbligatoria. Essa sarebbe stata costituita da giudici e da giudici supplenti, tutti giureconsulti di competenza indiscussa nelle questioni di diritto internazionale marittimo, nominati per un periodo di sei anni dalle Potenze contraenti, delle quali l'Austria-Ungheria, la Francia, l'Inghilterra, l'Italia, il Giappone, la Germania, la Russia e gli Stati Uniti d'America avrebbero avuto il diritto di essere sempre rappresentate alla Corte e le altre lo sarebbero state per turno, salvo il dirit-

to d'ogni belligerante d'esser sempre rappresentato da un suo giudice nelle cause che lo riguardassero. Il numero necessario alla Corte per funzionare sarebbe stato di quindici membri, ma sarebbe bastata la presenza di nove. La Corte avrebbe avuto la sua sede all'Aia, non potendo mutarla se non in caso di forza maggiore e col consenso delle parti belligeranti. All'Aia essa avrebbe pure avuto un Ufficio internazionale fungente da cancelleria.

Il ricorso alla Corte internazionale delle prede _ secondo la XII^a^ Convenzione: titolo 1°: "disposizioni generali" _ si sarebbe potuto esercitare: 1° da uno Stato neutro, se la decisione dei tribunali nazionali avesse recato danno a proprietà sue o di suoi cittadini o se la cattura della nave nemica avesse avuto luogo nelle sue acque territoriali; 2° da un privato neutrale danneggiato nelle sue proprietà dai tribunali nazionali, sotto riserva però dello Stato cui appartiene di impedirgli l'accesso alla Corte e il

diritto di agirvi in vece sua; 3° da un privato appartenente a uno Stato belligerante danneggiato nelle sue proprietà dalle decisioni dei tribunali nazionali nemici.

La procedura della Corte – secondo la XII^a Convenzione, titolo 3°: "procedura davanti alla C.i.d.p." – si sarebbe svolta secondo le modalità ordinarie, dividendosi in due fasi distinte: l'istruzione scritta (consistente nella consegna dello scambio di memorie, contromemorie, repliche, ecc.) e i dibattimenti orali in udienza pubblica. Alla Corte sarebbe stato possibile di sospendere la trattazione della causa a domanda delle parti o d'ufficio, per procedere a una informazione complementare. Le deliberazioni della Corte avrebbero avuto luogo a porte chiuse e le deliberazioni, prese a maggioranza, sarebbero state poi rese pubbliche.

Questo, in breve, il contenuto della XII^a Convenzione dell'Aia del 1907, che molti Stati (compresa l'Italia) firmarono con riserva e che nessuno mai ratificò. La causa di ciò va

rintracciata nel fatto che mancava alla futura Corte internazionale delle prede un completo sistema di norme di diritto internazionale marittimo, alle quali dovesse conformarsi nei propri giudizi, essendone stata minima la parte codificata nelle Convenzioni dell'Aia del 1907. D'altra parte l'appello fatto dall'art. 7, in mancanza di stipulazioni speciali, ai principi generali della giustizia e dell'equità non era una soluzione soddisfacente, essendo su tali principi discordi e divisi i pareri dei vari Stati, come lo sono ancora, nonostante la dichiarazione di Londra che nessuno dei firmatari ratificò. Non poteva quindi ammettersi che gli Stati dessero reale e non soltanto potenziale esistenza a un tribunale di cui fosse determinata la competenza e il modo d'agire, ma a cui mancasse il diritto positivo da applicare. Ed ecco perchè si continuò nei giudizi delle prede ad applicare l'antico, per quanto inadatto, sistema, mantenendo la giurisdizione delle corti nazionali dello Stato predante e l'applicazione delle norme di diritto marittimo da esso unilateralmente riconosciute.

Sezione VI

La fine della guerra

Vari sono i modi di cessazione della guerra. Anzitutto la guerra può finire con la "debellatio", cioè col completo annientamento e dissolvimento d'uno degli Stati belligeranti. Lo Stato risulta dal complesso d'una popolazione organizzata politicamente in un territorio: quando, pur persistendo l'elemento della popolazione, viene a mancare quello del territorio per effetto dell'occupazione permanente e totale del nemico, e quando è stata distrutta in modo permanente l'organizzazione politica dello Stato vinto con la soppressione di tutti i suoi organi e con l'impossibilità che risorgano, detto Stato si trova completamente annientato e il vincitore non è più nella condizione d'un belligerante che abbia occupato un territorio

già appartenente di fatto e tuttora di diritto al nemico, ma d'uno Stato che occupa un territorio sul quale non esiste più un'organizzazione statale e del quale pertanto, col semplice fatto dell'occupazione acquista in modo originario la sovranità. I casi di "debellatio„ furono abbastanza numerosi nelle guerre più recenti. Tutti gli Stati italiani soppressi dalle rivoluzioni e dalle guerre del Piemonte, indipendentemente dai plebisciti che ne sancirono l'unione alla madre patria, cessarono di esistere dal punto di vista internazionale in seguito all'occupazione completa del loro territorio, che senz'altro ne fece passare la sovranità al vincitore. Così dicasi per il regno di Hannover, il granducato di Nassau, il principato di Assia-Cassel e la città di Francoforte, che furono incorporati alla Prussia nel 1866, e per le Repubbliche boere debellate dall'Inghilterra nella guerra del 1899-1902. Nella guerra attuale si trovano in una condizione che molto si avvicina alla "debellatio„, ma che

non può tuttavia identificarsi con essa, il Belgio e la Serbia. Non esiste più infatti un organismo di Stato belga e serbo che abbia una base nel suo territorio, ma soltanto una continuità personale nei pretendenti alla restaurazione, però l'occupazione nemica non ha certezza di permanenza e sussiste sempre la possibilità che il territorio sia liberato e riscattato, dato che la guerra alla quale Belgio e Serbia hanno partecipato e tuttora partecipano coi propri eserciti accanto agli altri alleati non è finita, nè accenna a finire.

Una differenza, o meglio, una sfumatura della "debellatio" si ha nell'antica convenzione di dedizione, usata nei rapporti del popolo romano con gli altri popoli e da cui derivava la speciale condizione degli stranieri "dediticii". Il trattato deditizio deriva da una condizione di fatto analoga alla "debellatio", ma, mentre in questa cessa ad un tempo l'esistenza e la resistenza d'uno Stato per effetto dell'occupazione com-

pleta del suo territorio, e la fine di questo Stato preesiste alla fine della guerra, sì che il territorio viene a passare, per il solo fatto dell'occupazione, sotto la sovranità del debellante, senza bisogno che il passaggio sia sancito da una convenzione fra questo Stato e l'altro che più non esiste, nella dedizione invece abbiamo un trattato stipulato dallo Stato che sta per essere annientato col suo nemico come ultima espressione della sua volontà e con cui esso si adatta all'inevitabile cioè all'incorporazione totale del suo territorio nello Stato vincitore ottenendo in cambio per i suoi abitanti alcune condizioni più favorevoli di quelle che deriverebbero dalla vera "debellatio„ e mettendo, in qualche modo, un limite al completo arbitrio del vincitore stesso nei riguardi di ciò che pure viene abbandonato nelle sue mani. Sebbene apparentemente identica alla "debellatio», la dedizione se ne distingue invece dal punto di vista giuridico e dal punto di vista pratico, in quanto il passaggio della sovranità non avviene

qui a titolo originario, ma bensì a titolo derivativo come conseguenza di un trattato, ed è accompagnato da quelle condizioni che il vinto può ottenere dal vincitore per la popolazione dei territori a questo abbandonati. Del trattato di dedizione si deve tener conto non soltanto per l'importanza storica che esso può presentare, ma perchè anche nel diritto moderno il termine della guerra per effetto della completa sconfitta di un belligerante può talvolta presentare modalità che lo distinguono dalla vera "debellatio" per avvicinarlo alla dedizione. Ciò accadde per es. nell'annessione all'Impero britannico delle Repubbliche boere dell'Africa del Sud, annessione che avvenne per l'occupazione completa del loro territorio e senza alcun trattato tra l'Inghilterra e gli Stati che più non esistevano, ma che tuttavia gli inglesi vollero integrare _ come già avemmo occasione di dire _ convocando un'assemblea di notabili e venendo con essa a patti, non già per la trasmissione del territorio, già derivata dal-

l'occupazione completa e permanente di esso, ma per le modalità di questa trasmissione e per le regole e garanzie speciali da cui sarebbe stata governata la popolazione.

Oltre che per effetto di "debellatio" o di dedizione, la guerra può finire per effetto di un passaggio fra i due Stati belligeranti, ciascuno dei quali continua a sussistere, dallo stato di guerra allo stato di pace. Ed è questo il modo normale di cessazione della guerra: la sostituzione della pace alla guerra per effetto della soppressione completa d'uno dei belligeranti è l'eccezione. Il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace per volontà comune delle due parti, che entrambe continuano a sussistere, può dipendere da una condizione di fatto o da una stipulazione giuridica. Non mancano nella storia casi di guerre finite per effetto d'una cessazione permanente delle ostilità fra due Stati accompagnata dal tacito consenso di non riprenderle. Così la guerra scoppiata tra il Messico l'Au

stria e la Francia in seguito all'uccisione e dell'imperatore Massimiliano finì quando l'Austria e la Francia cessarono d'inviare truppe contro la Repubblica; la pace fu così praticamente ristabilita senza bisogno di trattato di pace e parecchi anni dopo furono riprese le relazioni diplomatiche. Un caso analogo si ebbe nei rapporti tra la Prussia e il principato di Liechtenstein che, dopo aver partecipato alla guerra del '66 come alleato dell'Austria: fu dimenticato nel trattato di pace austro-prussiano e lo stato di pace fu per esso determinato dalla materiale cessazione dello stato di guerra.

Ma, a meno che non si tratti di rapporti fra Stati assai lontani, o l'uno dei quali sia così piccolo da sfuggire quasi all'attenzione dell'altro, la fine della guerra è sempre sancita dal trattato di pace, la cui stipulazione si rende necessaria per evitare confusioni ed incertezze deplorevoli specialmente per quanto si riferisce ai di-

ritti dei privati, al commercio, alla naviga=zione, alla condotta e agli obblighi dei terzi Stati, per i quali la persistenza o la cessazio=ne del carattere di neutrali dev'essere deter=minata in modo da non lasciar luogo ad al=cun dubbio. Implicitamente il trattato di pace come mezzo di cessazione della ostili=tà diventa obbligatorio dopo l'obbligo affer=mato dalla III^a Convenzione dell'Aia del 1907 della dichiarazione di guerra o di altro at=to ad essa equipollente. È chiaro infatti che se gli Stati ritengono loro obbligo di non pas=sare dallo stato di pace allo stato di guer=ra senza un atto pubblico e solenne che ben definisca rispetto ai terzi la nuova condizio=ne formatasi nei loro rapporti, devano pu=re riconoscere la necessità di un atto egual=mente pubblico e solenne che nei rappor=ti fra di loro e coi neutrali tolga ogni incer=tezza sulla fine ormai avvenuta delle ostilità.

Ordinariamente i trattati di pa=ce sono preceduti da <u>preliminari di pace</u> stipulati dai capi degli eserciti combattenti

o dai plenipotenziari dei due Stati belligeranti, i quali sono poi trasformati in veri trattati con la redazione solenne nelle forme del trattato e con la successiva ratifica dei capi di Stato. I preliminari e i trattati di pace contengono alcune stipulazioni normali e necessarie a qualunque trattato di pace ed altre soltanto occasionali.

Stipulazioni normali sono: il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace - accompagnato dagli immancabili quanto sterili propositi di non più turbare i rapporti pacifici - e la risoluzione della controversia che diede origine al conflitto, con la più o meno completa abdicazione di uno Stato alle proprie pretese o nelle forme d'una transazione. Segue poi la cosidetta amnistia, cioè l'abbandono da parte di ciascuno dei già belligeranti delle pretese sorte nel corso della guerra per le violazioni del diritto internazionale compiute dall'avversario. La restituzione dei prigionieri di guerra è natu-

rale conseguenza della pace e dovrebbe aver luogo indipendentemente da qualsiasi stipulazione; tuttavia nel trattato di pace se ne parla, più che altro allo scopo di stabilirne le modalità.

Stipulazioni occasionali del trattato di pace sono quelle relative: 1° alle cessioni di territori; 2° alle indennità di guerra; 3° alle garanzie per l'esecuzione del trattato di pace, che lo Stato soccombente deve dare al vincitore. Le indennità di guerra sono un uso moderno; prima delle guerre della Rivoluzione e di Napoleone sola conseguenza delle vittorie erano gli acquisti di territorio. Da Napoleone si venne a un crescendo rapidissimo, dai 500 milioni pagati dalla Francia nel 1815 e dai 5 miliardi pagati nel '71, alla spaventosa cifra di 40 e 50 miliardi di cui già si parla per quelli che saranno i vinti della guerra attuale! La stipulazione d'una indennità di guerra, il cui pagamento non può esser fatto subito e richieda lunghe operazioni finanziarie, prestiti ecc. im-

plica la necessità di garanzie territoriali come avvenne nelle occupazioni di territorio francese compiute dagli alleati nel 1815 e dai prussiani nel '71 o come avvenne nell'occupazione russa dei principati danubiani dopo la pace di Kutschuk Kajnardji del 1774. Altre stipulazioni non necessarie dei trattati di pace sono quelle relative alle cessioni di territori che implicano una serie di accordi circa la delimitazione dei nuovi confini e circa la ripartizione del debito pubblico dello Stato cedente, che ordinariamente passa al cessionario in proporzione, non tanto della popolazione del territorio ceduto, quanto della parte della ricchezza complessiva dello Stato cedente prima della guerra, che tale popolazione possedeva. Stipulazioni speciali hanno poi luogo per la nazionalità della popolazione dei territori ceduti. Secondo i trattati di pace conclusi sino alla fine del secolo XVIII era concesso alla popolazione del territorio ceduto di poter conservare la propria nazionalità pur,

chè emigrasse e vendesse le sue proprietà; secondo i trattati più recenti invece gli abitanti del territorio ceduto possono optare per l'una o per l'altra nazionalità, con l'obbligo di emigrare se optino per la nazionalità antica, ma con la facoltà di conservare i beni da loro posseduti sul suolo ormai diventato straniero. Infine, secondo un concetto ancor più liberale che si vorrebbe far prevalere, sarebbe concessa l'opzione della nazionalità alla popolazione del territorio ceduto, pur permettendole di continuare ad abitare su questo territorio. Ma a ciò sarà difficile arrivare, perchè in tal modo lo Stato vincitore potrebbe trovarsi a possedere territori abitati completamente da sudditi stranieri.

Ai trattati di pace – come a tutti gli altri – è necessaria la ratifica dei capi di Stato, i quali, nei paesi a regime costituzionale devono esserne autorizzati dal potere legislativo, che ha il diritto e la facoltà di pronunciarsi sulla legalità de-

gli aumenti, come delle diminuzioni, del territorio dello Stato. Ma anche questa è una garanzia più apparente che reale, in quanto – a parte gli accrescimenti, che naturalmente sono sempre approvati – quando un governo si decide a cedere parte del suo territorio, vuol dire quasi sempre che l'elemento delle difesa è esaurito e che il sacrificio si presenta come inevitabile. A questa necessità ineluttabile le assemblee legislative finiscono col piegarsi e il loro voto ha il compito di soddisfare le esigenze burocratiche, più che di esprimere una volontà. Nell'assemblea di Versailles del 1871 la cessione dell'Alsazia - Lorena fu approvata a gran maggioranza dai deputati, sebbene molti di loro piangessero.

Più efficace del voto dell'assemblea legislativa sarebbe il plebiscito delle popolazioni dei territori ceduti, quali furono quelli delle provincie italiane, che, liberate dallo straniero, vennero successivamente a congiungersi alla Patria. Col plebiscito si avreb=

be sempre una giustificazione giuridica evidente del passaggio di sovranità. Infatti, avvenuta la cessione, la sovranità del territorio ceduto è completamente abbandonata dal cedente, ma perchè il cessionario la acquisti con una giustificazione morale, bisogna che ne provi la pertinenza alla propria famiglia politica, il che può ottenere organizzando un plebiscito. Non si può ammettere che la popolazione sia ceduta come un accessorio del territorio, ma invece, nel momento dell'abbandono della sovranità d'uno Stato e l'acquisto d'un altro, si deve darle la possibilità di esprimere la propria volontà di accettare o meno la sovranità dello Stato nuovo. Mentre quindi risulta praticamente inefficace il voto d'un'assemblea che non può mutare una condizione di cose ormai definita, il plebiscito avrebbe la sua giustificazione morale e giuridica

e se tutti gli Stati civili si accordassero ad ammettere che nessuna cessione potesse esser compiuta senza la sanzione delle popolazioni, sarebbe un grande trionfo della giustizia internazionale e un grande presidio della pace universale.

FINE

PADOVA – 6 – VII – 1916

Prospetto delle firme (F), ratifiche (R) alle Convenzioni dell'Aia del 1907

	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Argentina	F	F*	F	F	F*	F	F	F
Austria-Ungheria	R	R	R	R*	R	R	R	R
Belgio	R	_	R	R	R	R	R	R
Bolivia	R	F*	R	R	R	_	_	_
Brasile	R*	_	R	R	R	R	R	R
Bulgaria	F	F	F	F	F	F	F	F
Chilì	F*	F	F	F	F	F	F	F
Cina	R	A	A	_	A	_	_	_
Columbia	F	F*	F	F	F	F	F	F
Cuba	R	F	F	R	R	R	F	F
Danimarca	R	R	R	R	R	R	R	R
Domin. Rep.	F	F*	F	F	F	F	_	F*
Equatore	F	F*	F	F	F	F	F	F
Francia	R	R	R	R	R	R	R	R*
Germania	R	R	R	R*	R	R*	R	R*
Giappone	R*	R	R	R*	R	R	R	R
Gran Bretagna	F	R	R	R	F*	R	R	R*

N.B. Il segno * contraddistingue le firme,

e adesioni (A) degli Stati
e alla Dichiarazione di Londra del 1909

9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª	D.L 1909	
F	F	F	F	F	F	F	_	Argentina
R	R	R	F	R	F	F	F	Austria-Ungheria
R	R	R	F	R	R	F	_	Belgio
R	R	F	F	F	R	F	_	Bolivia
R	R	R	_	R	R	F	_	Brasile
F	F	F	F	F	F	F	_	Bulgaria
F*	F	F	F*	F	_	F	_	Chili
A	R*	_	_	A*	R	F	_	Cina
F	F	F	F	F	F	F	_	Columbia
R	R	F	F*	_	F	F	_	Cuba
R	R	R	F	R	_	F	_	Danimarca
F	F	F	_	F*	F	F	_	Domin. Rep.
F	F	F	F*	F	F	F	_	Equatore
R*	R	R	F	R	_	F	F	Francia
R*	R	R	F	R*	_	F	F	Germania
R*	R	R	F	R*	_	F	F	Giappone
R*	F*	R	F	F*	R	F	F	Gran Bretagna

le ratifiche e le adesioni date con riserva.

Prospetto delle firme (F), ratifiche (R) alle Convenzioni dell'Aia del 1907

	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Grecia	F*	F*	F	F	F	F	F	F
Guatemala	R	R*	R	R	R	R	R	R
Haiti	R	R	R	R	R	R	R	R
Italia	F	F	F	F	F	F	F	F
Liberia	A	A	A	A	A	A	A	A
Lussemburgo	R	_	R	R	R	R	R	R
Messico	R	R	R	R	R	R	R	R
Montenegro	F	F	F	F*	F	F	F	_
Nicaragua	A	A*	A	A	A	A	A	A
Norvegia	R	R	R	R	R	R	R	R
Paesi Bassi	R	R	R	R	R	R	R	R
Panama	R	R	R	R	R	R	R	R
Paraguay	F	F	F	F	F	F	F	F
Persia	F	F	F	F	F	F	F	F
Perù	F	F*	F	F	F	F	F	F
Portogallo	R	R	R	R	R	R	R	_
Romania	R*	_	R	R	R	R	R	R

N.B. Il segno * contraddistingue le firme,

e adesioni (A) degli Stati
e alla Dichiarazione di Londra del 1909.

9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª	D.L 1909	
F	F	F	_	F	F	F	_	Grecia
R	R	R	F*	R	_	F	_	Guatemala
R	R	R	F*	R	R	F	_	Haiti
F	F	F	F	F	_	F	F	Italia
A	_	A	_	A	A	_	_	Liberia
R	R	R	_	R	R	_	_	Lussemburgo
R	R	R	F	R	_	F	_	Messico
F	F	_	_	F	_	F	_	Montenegro
A	A	A	_	A	A	_	_	Nicaragua
R	R	R	F	R	R	F	_	Norvegia
R	R	R	F	R	R	F	F	Paesi Bassi
R	R	R	F	R	R	F	_	Panama
F	F	F	F	F	_	_	_	Paraguay
F	F*	F	F*	F*	F	F	_	Persia
F	F	F	F	F	F	F	_	Perù
R	R	R	_	R	R	_	_	Portogallo
R	R	R	_	R	_	F	_	Romania

le ratifiche e le adesioni date con riserva.

Prospetto delle firme (F), ratifiche (R) alle Convenzioni dell'Aia del 1907

	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
Russia	R	R	R	R*	R	R*	R	–
Salvador	R	R*	R	R	R	R	R	R
Serbia	F	F	F	F	F	F	F	F
Siam	R	–	R	R	R	R	R	R*
Spagna	R	R	R	–	R	R	R	–
Stati Uniti	R*	R*	R	R	R	–	–	R
Svezia	R	–	R	R	R	R	R	–
Svizzera	R*	–	R	R	R	R	R	R
Turchia	F*	F	F	F*	F	F	F*	F*
Uruguay	F	F*	F	F	F	F	F	–
Venezuela	F	–	F	F	F	F	F	F

N.B. Il segno * contraddistingue le firme.

I presenti dati si riferiscono

e adesioni (A) degli Stati
e alla Dichiarazione di Londra del 1909

9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª	D.L. 1909	
R	R	_	_	R	_	F	F	Russia
R	R	R	F*	R	R	F	_	Salvador
F	F	F	_	F	_	F	_	Serbia
R	R	R	F*	R*	R	F	_	Siam
A	R	R	F	_	_	F	F	Spagna
R	R	R	F	A*	R	F	F	Stati Uniti
R	R	R	F	R	_	F	_	Svezia
R	R	R	F	R	R	F*	_	Svizzera
F	F*	F	F*	F*	F	F	_	Turchia
F	F	F	F*	F	F	F	_	Uruguay
F	F	F	_	F	_	F	_	Venezuela

le ratifiche e le adesioni date con riserva

---

a tutto 31 dicembre 1915.

Indice sintetico

CAPITOLO I:
Concetto e caratteri del diritto internazionale

CAPITOLO 2°
I soggetti del diritto internazionale

CAPITOLO 3°
Gli oggetti del diritto internazionale

CAPITOLO 4°

Gli organi del diritto internazionale

CAPITOLO 5°

Gli atti del diritto internazionale

CAPITOLO 6°

I procedimenti del diritto internazionale

PARTE I^A

I procedimenti pacifici

PARTE II.

La guerra

Sezione 1ª

Generalità

Sezione 2ª

L'inizio della guerra

Sezione 3ª

Illegittimi Belligeranti

Sezione 4ª

Le ostilità

Sezione 5ª

Il diritto di neutralità

Sezione 6.ª

La fine della guerra

APPENDICE

Indice di raffronto
della materia del presente corso con le tesi d'esame.

NB. Le tesi 54-80 contengono la parte di materia facoltativa.

Correzioni ed aggiunte (*)

Pagina	Linea	Errata - corrige
4	14	Rosseau _ c: Rousseau
4	15	sono per forza _ c: sieno per forza
5	19	di indipendenza _ c: di interdipendenza
11	5	la decisione spesso _ c: la decisione spetta
12	14	quei atti _ c: quegli atti
18	2-3	appartenere loro _ c: appartenenza loro.

(*) Dei presenti - purtroppo numerosi! - errori, il lettore comprenderà che la massima parte non è dovuta al compilatore, il quale non sente neppure di meritare l'accusa di poca cura nella revisione delle bozze, perchè tale revisione fu per le prime 666 pagine - alle quali soltanto si riferiscono gli errori qui elencati - affidata ad altri. Mentre quindi ne chiede venia non personalmente, ma a nome di chi li fece e di chi non li corresse come doveva, di altre eventuali mende lascia la correzione alla gentile intelligenza di chi legge.

 calligr. Baldo P.V.

Pagina	Linea	Errata - corrige
23	16	possano restano - c: possano restare
24	10-11	assoggettamento r. entre - c: assoggetta-
«	«	mento e come, mentre
33	12-13	degli Stati creatori - c: dello Stato creatori
35	9	gen. Brialimont - c: gen. Brialmont
38	1	questi Stati - c: quegli Stati
64	5	di denominazione - c: di demarcazione
78	7	che gli era - c: che già era
110	1	o esser poi - c: ed esser poi
121	7	decentramenteda - c: decentramento, che
127	8	la delegazione - c: il compito
"	23	del proprio Stato - c: di quello Stato
130	19-20	i primi sedimenti - c: i primi rudimenti
137	8	fine del XIII - c: fine del secolo XVI
138	7-8	Così l'odierno - c: Con l'odierno
161	19	quelle popolazioni - c: quelle delle po=
«	«	polazioni
166	15	la senofobia - c: la xenofobia
173	9	nel 1866 - c: nel 1886.

Pagina	Linea	Errata - corrige
191	1	ammessa - c: annessa
194	2	convinzioni - c: convenzioni
201	8	mandato - c: mandante
208	13	la loro disposizione - c: la loro esecuzione
211	18	in Italia dalle - c: in Italia, per certi
«	«	rapporti di diritto privato, dalle
227	6	amministrativa giudiziaria - c: am:
«	«	ministrativa o giudiziaria
227	10	o giuridica - c: o giudiziaria
243	5	nel 1889 - c: nel 1899
246	17	arbitrarie - c: arbitrali
254	13	maniera - c: materia
257	11	indipendenza - c: interdipendenza
264	6	incompetente - c: impotente
266	tit.	le cause - c: le clausole
266	18	Giusta fu - c: Questa fu
279	1	nella società - c: nelle società
280	13	può esservi difetto - c: può esservi di perfetto
284	13	Giov. De Blach - c: Giov. De Bloch

Pagina	Linea	Errata - corrige
296	6	composta fra i – c: composta. Fra i
311	1	confisca – c: sequestro definitivo
311	12-13	catturate – c: trattenute
315	20	perchè sieno – c: purchè sieno
317	nota	conte Ekne – c: conte Erne
325	5-6	ratificata – c: firmata
327	2	punica: – c: punica, esclamava:
330	14	ingiustizia – c: giustizia
338	10	3ª Convenzione – c: IIª Convenzione
340	17	conduzione – c: codificazione
342	14	la Siberia – c: la Siberia
344	6	fatta da uno Stato, come effetto – c: fatta
«	«	da uno Stato dello stato di guerra esistente
«	«	fra questo e un altro Stato, come effetto
361	10	Stato moderno – c: Stato medesimo
362	20	periodo supremo – c: pericolo supremo
369	5	fra combattenti – c: fra combattenti e
«	«	non combattenti.
369	21	nella neutralità – c: nella coscienza

Pagina	Linea	Errata - corrige
371	15	della 13 giugno — c: della legge 13 giugno
379	15	hanno riscontrato — c: hanno riscontro
380	22	periodo a tempo — c: periodo di tempo
398	1-2	unanità degli Stati moderni — c: una=
«	«	nimità degli Stati medesimi
412	6	se tali fatti — c: su tali fatti
427	15	parlamentare — c: parlamentario
439	11	mare soltanto — c: mare da navi da guer=
«	«	ra nemiche. In tal caso esse non pos=
«	«	sono venir confiscate, soltanto
455	19	prigionieri fatta — c: prigionieri fatti
457	5-6	Baiazet I — c: Baiazet II°
468	2	2° capitolo del Regolamento — c: 2° capito=
«	«	lo della I° sezione del Regolamento
489	3	locus regit actus — c: locus regit actum
498	10	ad una panna — c: ad una panne
500	4	guerra ormai — c: guerra e per i
«	«	prigionieri ormai
521	nota	prof. Burrati — c: prof. Buzzati

Pagina	Linea	Errata-corrige
529	7	d'un belligerante stesso, che - c: d'un
«	«	belligerante, col concorso del bellige:
«	«	rante stesso, che
557	13	l'extraterritorialità - c: la territorialità
561	11	trasvestito - c: travestito
570	9	si soleva - c: si solevano
590	8	retrovie, ma è - c: retrovie, non è più
«	«	zona di guerra, ma è
615	17	internazionale - c: intenzionale
623	1	quelli atti - c: quegli atti
633	14-15	direttamente col mezzo - c: direttamen
«	«	te fra i due Stati belligeranti, da quelli
«	«	che avvengono indirettamente col
«	«	mezzo
641	20	nonchè, - c: perchè,
651	17	autonomie - c: antinomie
660	6	mezzo bellicoso - c: mezzo bellico

All'elenco dei blocchi pacifici fatto a pagg. 313_314 (fasc. 10) aggiungi il blocco posto dall'Intesa alle coste della Grecia nel giugno del 1916 per piegarla ad accettare le sue domande di smobilitazione dell'esercito, di sostituzione del ministero, di scioglimento della camera e indizione delle elezioni generali, ecc.

Per molti dei concetti esposti specialmente nell'ultimo capitolo di questo corso, concernenti il diritto di guerra in generale e la guerra presente in particolare riescirà utile allo studente la lettura di talune fra le più recenti pubblicazioni del prof. Catellani, quali le seguenti:

« I caratteri specifici della società internazionale e del diritto internazionale,» articolo pubblicato nella Rivista di Diritto Internazionale, serie II, vol. IV, fasc. III° e IV° _ Roma 1915.

« Le costruzioni della dottrina e le

ricostruzioni della storia », discorso inaugurale dell'anno accademico 1915-16, letto nell'Aula Magna dell'Università di Padova il 4 novembre 1915 - Padova, Randi, 1916.

« Condizioni e presidi di pace », articolo che sarà pubblicato nel prossimo fascicolo di agosto (1916) della Rivista: "Scientia", ove sono svolti i concetti già esposti dal Prof. Catellani nell'ultima lezione da lui tenuta nell'attuale anno accademico all'Università di Padova, chiudendo il suo corso libero di Diplomazia e storia dei Trattati.

